

I hope someday you'll join us:
Gruppenidentitäten bei der Bildung von Advocacy-Koalitionen
in der Frankfurter Verkehrspolitik

Von der
Carl-Friedrich-Gauß-Fakultät
der Technischen Universität Carolo-Wilhelmina zu Braunschweig

zur Erlangung des Grades einer
Doktorin der Sozialwissenschaften (Dr. rer. soc.)

genehmigte Dissertation

von
Jasmin Rychlik
geboren am 31.12.1990
in Braunschweig

Eingereicht am:	08.03.2021
Disputation am:	30.07.2021
1. Referentin/Referent:	Prof. Dr. Nils C. Bandelow
2. Referentin/Referent:	Prof. Dr. Michael Böcher

Danksagung

Herrn Prof. Dr. Nils C. Bandelow möchte ich für die Einstellung im Projekt „QuartierMobil“, die Arbeit am hochinteressanten Thema der nachhaltigen Verkehrspolitik und die Bereitstellung des Arbeitsplatzes sowie die Übernahme des Erstgutachtens ganz herzlich danken. Ich verdanke ihm darüber hinaus eine jederzeit hilfreiche Unterstützung und viele anregende Diskussionen. Besonders bedanken will ich mich auch für die Freiheit, die er mir während des gesamten Forschungsprojektes gewährte, was maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beitrug. Sein kompetenter Rat und seine konstruktiven Anmerkungen kamen mir in zahlreichen Angelegenheiten sehr zugute.

Mein besonderer Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Michael Böcher, der sich freundlicherweise bereit erklärt hat, das Zweitgutachten zu übernehmen. Bei Herrn Prof. Dr. Christian Ebner will ich mich ganz herzlich für die tatkräftige Unterstützung bedanken, die Kommissionsleitung zu übernehmen. Mit seiner stets sehr kompetenten Leitung des Kommissionsvorsitzes hat er mir die Aufregung in dem besonderen Moment der Disputation genommen.

Bei meinen ehemaligen Kollegen bedanke ich mich für die wertvollen inhaltlichen Anregungen bei der Planung und der Ausarbeitung der vorliegenden Arbeit. Sie nahmen mich freundschaftlich in ihr Team auf und arbeiteten mich mit großer Unterstützung in die Theorien der Policy-Process-Forschung und deren Anwendungsmöglichkeiten ein. Ich danke euch für die jederzeit hervorragende Zusammenarbeit. Besonderer Dank gilt auch Ann Christin Helmik und Kevin Kunz für all die Momente, die meinen Arbeitsalltag leichter erscheinen ließen.

Ein ganz besonderer Dank gebührt meinen Bürokollegen, die mit mir am Projekt „QuartierMobil“ zusammengearbeitet haben. An dieser Stelle will ich mich ganz herzlich bei meinem ehemaligen Kollegen Derk T. Trei sowie bei unseren wissenschaftlichen Hilfskräften Wendy Heuer und Philipp Behnke für die zahlreichen konstruktiven Gespräche bei der Auswertung des untersuchten Materials bedanken. Darüber hinaus danke ich euch für die freundschaftlich-kollegiale Zusammenarbeit und jeden anderen wertvollen unterstützenden Beistand.

Bei meinen ehemaligen Kollegen aus dem Forschungsprojekt „QuartierMobil“ bedanke ich mich dafür, dass sie die räumlichen Gegebenheiten zur Verfügung gestellt und die Treffen in Frankfurt am Main stets kompetent organisiert haben.

Ein ganz besonderer Dank geht an meine Eltern, Maria und Georg Rychlik, die immer nur das Beste für mich wollten und mir während der Anfertigung der Dissertation immer unterstützend und liebevoll zur Seite standen. Danke, dass ihr mich auch in schweren Zeiten ermutigt habt, nicht aufzugeben und an mich zu glauben. Ohne eure Hilfe wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen.

Bei meiner ehemaligen Chefin Antje Dauer bedanke ich mich von ganzem Herzen dafür, dass sie mich trotz außergewöhnlich toller Zusammenarbeit an der Herzog-August Bibliothek stets darin bestärkt hat, diesen nächsten Schritt zu gehen. Du hast mir gezeigt, dass Feminismus bedeutet, seinen eigenen Weg zu gehen. Mit deiner Lebenserfahrung hast du mir all die nötige Stärke und fachliche sowie emotionale Kompetenz vermittelt, die es benötigt, um diesen Weg erfolgreich zu meistern.

Meinen besten Freunden Laura Laby, Jürgen May und Vanessa Wodniczak-Pless danke ich aus ganzem Herzen für ihre Unterstützung zu jeder Tages- und Nachtzeit. Ich danke euch für die Ausdauer, Ruhe und Geduld, mit der ihr mir stets zur Seite standet. Ganz besonders bedanke ich mich auch bei Peter M. Glantz, der mich stets in schwierigen Situationen aufgefangen, ermutigt, unterstützt und inspiriert hat, weiterzumachen. Ihr habt mir gezeigt, dass das wertvollste im Leben nicht in dem Titel oder in der Anzahl an Publikationen, sondern in dem Glück besteht, von Menschen umgeben zu sein, die einem in jeder noch so schwierigen Situation ein Lächeln ins Gesicht zaubern.

Ganz herzlich möchte ich mich auch bei meinen aktuellen Kollegen der VMZ bedanken, die mich freundlich in ihr Team aufgenommen haben und mir in der Abschlussphase der Dissertation stets unterstützend zur Seite standen. Besonderer Dank gilt Dr. Jan Kätker, der mich mit seiner fachlichen und emotionalen Kompetenz jeden Tag ein Stück mehr weiterentwickelt. Ein großes Dankeschön gilt auch Claudia Baumgartner, die mich nicht nur stets kompetent einarbeitete, sondern mir auch jederzeit mit hilfreichen Ratschlägen zur Seite stand. Es ist eine große Bereicherung, mit euch zusammenarbeiten zu dürfen und jeden Tag von euch zu lernen.

Auch wenn dieser Mensch nicht direkt am Entstehungsprozess beteiligt war, schicke ich ein großes Dankeschön an den nordamerikanischen Psychologen Jordan B. Peterson raus, dessen Seminare, Videos und Bücher mir stets geholfen haben, die Kraft und Entschlossenheit in mir selbst zu finden, die es benötigt, um Selbstzweifel zu überwinden und diese große Aufgabe zu finalisieren.

Das dieser Dissertation zugrundeliegende Vorhaben wurde mit den Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung unter dem Förderkennzeichen FKZ 01UR1702B gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei der Autorin.



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA

Sozial-ökologische Forschung

Abstract (Deutsch)

Seit Frankfurts Aufstieg zum europäischen Finanzmarktzentrum gilt die Metropole als einer der wichtigsten Verkehrsknotenpunkte Europas (Holtfrerich, 1999, p. 238). Infolge der Zunahme des regionalen und des nationalen Transitverkehrs wurde die kommunale Verkehrspolitik über einen langen Zeitraum nach dem Leitbild einer autogerechten Stadt ausgerichtet (Yago, 1984, p. 125). Bereits im Jahr 1990 hat sich Frankfurt „als Gründungsmitglied des Klima-Bündnisses der europäischen Städte“ jedoch dazu verpflichtet, die CO₂-Emissionen alle fünf Jahre um zehn Prozent zu verringern (Frankfurt Green City, 2019; IBP, 2015, p. 2). Daraus ergibt sich die Frage, wie die Verkehrsbelastung reduziert und die Emissionen verringert werden können. Eine Herausforderung für die nachhaltigere Entwicklung der Verkehrspolitik stellen die zahlreichen Nutzungskonflikte dar, die aufgrund der hohen Verkehrsbelastungen, der dichten Strukturen und der kurzen Wege entstanden sind. In der Diskussion über das *wicked problem* wird das Vorliegen eines normativen Grundsatzkonflikts als wahrscheinlich erachtet, in dem die Stakeholder die Probleme auf der Grundlage ihrer eigenen Überzeugungen und Werte interpretieren (Lyons, 2018, p. 11). Zunächst wurde davon ausgegangen, die wertebasierten Vorstellungen der Stakeholder stehen entweder aufgrund der über einen langen Zeitraum institutionalisierten Interessen der Straßenbau- und Automobilindustrie mit einer investitionsgeleiteten Verkehrspolitik im Einklang oder orientieren sich an einer sozial-ökologischen Perspektive, die sich aus Frankfurts Weg in Richtung einer „Green City“ ergibt (Frankfurt Green City, 2019; Yago, 1984, p. 125). Für die Untersuchung der Koalitionsbildung im Transformationsprozess der Frankfurter Verkehrspolitik wird das Advocacy Coalition Framework (ACF) angewandt, das auf der Annahme basiert, Koalitionen würden eine Reihe von normativen und kausalen Überzeugungen teilen (Matti & Sandström, 2013, p. 244; Weible, Sabatier, & Lubell, 2004, p. 190). Das Ziel dieser Arbeit besteht darin, neue Möglichkeiten der theoretischen Weiterentwicklung des ACF vorzuschlagen, mit denen die Rolle von Gruppenidentitäten bei der Bildung von Koalitionen untersucht werden kann. Im ersten Teil wird anhand der vier *foundations* überprüft, welche Erklärungskraft das ACF für die Bildung von Koalitionen im normativen Grundsatzkonflikt der Frankfurter Verkehrspolitik besitzt. Dafür wird (1) das Subsystem der Verkehrspolitik rekonstruiert, (2) die Überzeugungssysteme erfasst, (3) die Akteure zu Advocacy-Koalitionen gruppiert und (4) die Entwicklung des Subsystems über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren analysiert.

Ausgehend von aktuellen Forschungsbeiträgen, die die Bedeutung von psychologischen Erkenntnissen und kognitiven Mechanismen für die Bildung von Advocacy-Koalitionen betonen (Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p. 150), wird an die seit langem formulierte Kritik angeschlossen, das ACF liefere keine ausreichende Erklärung für die Entstehung von Koalitionen auf der Basis gemeinsamer Überzeugungen (Schlager, 1995, p. 265). Dafür wird im zweiten Teil erstmals ein zusammenhängendes Set neuer Hypothesen formuliert, das Wissenslücken an der Schnittstelle zur wertorientierten Dynamik sozialer Gruppen schließt. Im Rahmen einer Cross-Fertilization aus dem ACF und der SIPP, die das Konzept von sozialen Identitäten in die Policy-Process-Forschung überführt (Hornung, Bandelow, & Vogeler, 2019, p. 211), wird die These aufgestellt, gemeinsame Überzeugungen können als Ergebnis und damit als Indikator für die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe betrachtet werden. Daran anschließend wird die zuvor formulierte These im Rahmen einer zweiten Cross-Fertilization aus der SIPP und einer diskursanalytischen Perspektive um den Zusatz ergänzt, die Gruppenidentitäten unterlägen einer sozialen Konstruktion. Aus dieser Perspektive dienen Gruppenidentitäten weiterhin als Grundlage für die Übernahme policy-bezogener Kernüberzeugungen. Allerdings wird davon ausgegangen, die Mitglieder würden ihre Gruppenzugehörigkeit über das Teilen derselben Storyline argumentativ begründen. Diesem Ansatz folgend wird die Sprache als Bedeutungssystem begriffen und die diskursive Verhandlung von Gruppenidentitäten hervorgehoben. Diese Arbeit versucht dennoch nicht, die drei komplementären theoretischen Ansätze widerspruchsfrei miteinander zu synthetisieren, sondern sie füreinander zu öffnen, um der Frage nachzugehen, welche Rolle Gruppenidentitäten bei der Bildung wertebasierter Koalitionen spielen.

Abstract (Englisch)

Since Frankfurt's rise as a European financial market center, the metropolis has been considered one of the most important transportation hubs in Europe (Holtfrerich, 1999, p. 238). As a result of the increase in regional and national transit traffic, municipal transport policy has been oriented over a long period of time towards the vision of a car-friendly city (Yago, 1984, p. 125). However, as early as 1990, Frankfurt "as a founding member of the Climate Alliance of European Cities" committed to reducing CO₂ emissions by ten percent every five years (Frankfurt Green City, 2019; IBP, 2015, p. 2). This raises the question of how to reduce traffic congestion and lower emissions. A challenge for the more sustainable development of transport policy are the numerous conflicts of interest that have arisen due to the high traffic loads, dense structures and short distances. In the discussion of the wicked problem, the presence of a normative conflict of principle is considered likely, in which stakeholders interpret the problems based on their own beliefs and values (Lyons, 2018, p. 11). Initially, it was assumed that stakeholders' value-based perceptions are either in line with an investment-led transport policy due to the institutionalized interests of the road construction and automotive industries over a long period of time, or are oriented towards a social-ecological perspective resulting from Frankfurt's path towards a "Green City" (Frankfurt_Green_City, 2019; Yago, 1984, p. 125). To study coalition formation in the transformation process of Frankfurt's transport policy, the Advocacy Coalition Framework (ACF) is applied, which is based on the assumption that coalitions share a set of normative and causal beliefs (Matti & Sandström, 2013, p. 244; Weible, Sabatier, & Lubell, 2004, p. 190). The aim of this paper is to propose new ways of theoretically advancing the ACF that can be used to investigate the role of group identities in coalition formation. In the first part, the explanatory power of the ACF for the formation of coalitions in the normative conflict of principles in Frankfurt's transport policy is examined on the basis of the four foundations. For this purpose, (1) the subsystem of transport policy is reconstructed, (2) the belief systems are identified, (3) the actors are grouped into advocacy coalitions, and (4) the development of the subsystem is analyzed over a period of more than ten years.

Based on recent research contributions that emphasize the importance of psychological cognitions and cognitive mechanisms for the formation of advocacy coalitions (Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p. 150), it addresses long-standing

criticisms that the ACF does not provide a sufficient explanation for the formation of coalitions based on shared beliefs (Schlager, 1995, p. 265). In exchange, the second part formulates for the first time a coherent set of new hypotheses that fills knowledge gaps at the interface with the value-based dynamics of social groups. In the context of a cross-fertilization from the ACF and the SIPP, which transfers the concept of social identities into policy process research (Hornung, Bandelow, & Vogeler, 2019, p. 211), the argument is put forward that shared beliefs can be regarded as an outcome and thus as an indicator of membership as part of a social group. Following this, a second cross-fertilization from the SIPP and a discourse analytic perspective adds to the previously formulated thesis that group identities are undergoing social construction. From this perspective, group identities continue to serve as the basis for the adoption of policy-related core beliefs. However, members are assumed to justify their group membership argumentatively via sharing the same storyline. Following this approach, language is conceptualized as a system of meaning and the discursive negotiation of group identities is emphasized. Nevertheless, this paper does not attempt to synthesize the three complementary theoretical approaches without contradiction, but to open them up to each other in order to pursue the question of what role group identities play in the formation of value-based coalitions.

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	13
1 EINLEITUNG.....	14
1.1 THEMATISCHE AUSRICHTUNG	15
1.2 ZIELSETZUNG	17
1.3 AUFBAU DER ARBEIT	18
2 FORSCHUNGSSTAND	21
2.1 KOALITIONSBILDUNG IM TRANSFORMATIONSPROZESS DER VERKEHRSPOLITIK: EINE MULTIPERSPEKTIVISTISCHE ANALYSE DER POLICY-FORSCHUNG	21
2.1.1 KOALITIONSBILDUNG IN DER VERKEHRSPOLITIK	22
2.1.2 WANDEL IN DER VERKEHRSPOLITIK	23
2.1.3 LERNEN IN DER VERKEHRSPOLITIK.....	25
2.2 DAS PREDICT-AND-PROVIDE-PARADIGMA: DIE ROLLE VON AKTEURSKONSTELLATIONEN FÜR DIE VERKEHRSPOLITIK IN DER NACHKRIEGSZEIT.....	26
2.2.1 WIE GELANGE DAS THEMA DES INFRASTRUKTURELLEN AUSBAUS AUF DIE POLITISCHE AGENDA?	28
2.2.2 „BLÜHENDE LANDSCHAFTEN“: DAS NARRATIV DES UNBEGRENZTEN WIRTSCHAFTLICHEN WACHSTUMS	30
2.2.3 DIE EINBETTUNG DES INDUSTRIENAHEN NARRATIVS IN DEN PREDICT-AND-PROVIDE-DISKURS	32
2.2.4 VOM DISKURS ZUM PARADIGMA: DIE ETABLIERUNG DES PREDICT-AND-PROVIDE-PARADIGMAS	33
2.2.5 DER WANDEL VON DURCHLÄSSIGEN ISSUE NETWORKS ZU EINER VOLLWERTIGEN ADVOCACY-KOALITION	37
2.2.6 NAME IT, BLAME IT, FRAME IT: FRAMING-STRATEGIEN IN DER VERKEHRSPOLITIK	40
2.3 DAS AUFKOMMEN DES PREDICT-AND-PREVENT-PARADIGMAS	42
2.3.1 EIN VOLLWERTIGES ERSATZPARADIGMA?	43
2.3.2 DIE ZIRKULÄRE PFADABHÄNGIGKEIT DES VERKEHRSSYSTEMS	44
2.4 DAS SUSTAINABLE-MOBILITY-PARADIGMA	44
2.4.1 DIE ROLLE VON ADVOCACY-KOALITIONEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERKEHRSPOLITIK	45
2.4.2 DISKURSE IM SUSTAINABLE-MOBILITY-PARADIGMA	47
2.5 KOALITIONSBILDUNG IM TRANSFORMATIONSPROZESS DER VERKEHRSPOLITIK AUS SICHT DER POLICY-FORSCHUNG	50
2.6 NORMATIVE GRUNDSATZKONFLIKTE IN DER DEUTSCHEN VERKEHRSPOLITIK	51
3 THEORETISCHER HINTERGRUND: DIVING INTO THE ACF	52
3.1 DIE DREI FORSCHUNGSLINIEN.....	55
3.1.1 KOALITIONSBILDUNG.....	56
3.1.2 LERNEN	57
3.1.3 WANDEL.....	59
3.2 HYPOTHESEN ODER FOUNDATIONS?	60
3.2.1 EIGNEN SICH DIE AKTUELLEN HYPOTHESEN ÜBER DIE BILDUNG VON KOALITIONEN FÜR DIE ANALYSE DES FALLBEISPIELS?.....	61
3.2.2 DIE ANWENDUNGSBEZOGENEN GRUNDLAGEN DES ACF	63
3.2.3 NEUE THEORETISCHE WEITERENTWICKLUNGEN AUF DER BASIS „ALTER“ FOUNDATIONS?	65

4	<u>FORSCHUNGSDESIGN</u>	66
4.1	DIE BILDUNG VON ADVOCACY-KOALITIONEN IM TRANSFORMATIONSPROZESS DER KOMMUNALEN VERKEHRSPOLITIK	68
4.1.1	DIE REKONSTRUKTION DES SUBSYSTEMS DER VERKEHRSPOLITIK	68
4.1.2	DIE GRUPPIERUNG DER AKTEURE ZU ADVOCACY-KOALITIONEN	69
4.1.3	DIE ERFASSUNG DER ÜBERZEUGUNGSSYSTEME	70
4.2	DIE ROLLE VON GRUPPENIDENTITÄTEN BEI DER BILDUNG VON KOALITIONEN IM NORMATIVEN GRUNDSATZKONFLIKT	70
4.2.1	ÜBERZEUGUNGEN ALS AUSDRUCK VON GRUPPENIDENTITÄTEN	71
4.2.2	GRUPPENIDENTITÄTEN ALS SOZIALE KONSTRUKTION	72
4.3	DIE GRENZEN DES FORSCHUNGSDESIGNS	73
5	<u>ADVOCACY-KOALITIONEN IM TRANSFORMATIONSPROZESS DER KOMMUNALEN VERKEHRSPOLITIK</u>	73
5.1	DIE REKONSTRUKTION DES SUBSYSTEMS	74
5.1.1	WIE KANN DIE REICHWEITE EINES SUBSYSTEMS BESTIMMT WERDEN?	76
5.1.2	DIE BESTIMMUNG DER TERRITORIALEN REICHWEITE	77
5.1.3	DIE NATURRÄUMLICHE LAGE	77
5.1.4	DIE GRUNDATTRIBUTE	78
5.1.5	DIE VERWALTUNGSRECHTLICHE STRUKTUR	80
5.1.6	DIE AUSWIRKUNGEN DER RELATIV STABILEN PARAMETER AUF DIE VERKEHRSPOLITIK	83
5.2	DIE DEFINITION DER INHALTLICHEN REICHWEITE DES SUBSYSTEMS	83
5.2.1	DIE VERSCHACHTELUNG DER SUBSYSTEME	84
5.2.2	PROCESS TRACING ALS METHODE ZUR REKONSTRUKTION DES SUBSYSTEMS	87
5.3	DIE ENTWICKLUNG DES VERKEHRSPOLITISCHEN SUBSYSTEMS SEIT DER NACHKRIEGSZEIT	88
5.3.1	DIE HISTORISCH GEWACHSENE BEDEUTUNG DER STRAßENBAU- UND AUTOMOBILINDUSTRIE	89
5.3.2	DIE ENTWICKLUNG VOM INDUSTRIE- ZUM DIENSTLEISTUNGSZENTRUM	90
5.3.3	NORMATIVE GRUNDSATZKONFLIKTE IM SUBSYSTEM	91
5.3.4	DIE ERKLÄRUNGSKRAFT VON GRUPPENIDENTITÄTEN IM NORMATIVEN GRUNDSATZKONFLIKT	92
6	<u>DER TRANSFORMATIONSPROZESS DES SUBSYSTEMS ZWISCHEN 1993-2019</u>	93
6.1	DIE BESCHAFFENHEIT DES SUBSYSTEMS ZWISCHEN 1993 UND 2006	94
6.1.1	DIE VERSTÄRKTE FÖRDERUNG VON NAHMOBILITÄT	94
6.1.2	DER NORMATIVE GRUNDSATZKONFLIKT UM DEN BAU DER ALLEENSPANGE	97
6.1.3	GEFESTIGTE ÜBERZEUGUNGEN IN EINEM GEREIFTEN SUBSYSTEM	98
6.2	DIE EROSION DER SUBSYSTEMSTRUKTUREN	99
6.2.1	DIE INSTITUTIONELLEN VERÄNDERUNGEN	99
6.2.2	DIE BÜNDELUNG DER EHEMALS ZERSTREUTEN KOMPETENZEN	100
6.3	DIE BESCHAFFENHEIT DES SUBSYSTEMS ZWISCHEN 2006 UND 2019	101
6.3.1	DAS GEMEINSAME IDEAL EINER KLIMANEUTRALEN STADT	101
6.3.2	DIE BESONDERHEITEN DER HORIZONTALEN VERSCHACHTELUNG	105
6.3.3	DIE NACHHALTIGERE AUSRICHTUNG DES SUBSYSTEMS DER VERKEHRSPOLITIK	106
6.3.4	DIE THEMATISCHE ABSPALTUNG	108
6.4	DER WANDLUNGSPROZESS DES SUBSYSTEMS: FRANKFURT AUF DEM WEG ZU EINER „GREEN CITY“	109

7	<u>DIE GRUPPIERUNG DER AKTEURE ZU ADVOCACY-KOALITIONEN</u>	110
7.1	DIE KONZEPTIONELLE STRUKTUR DER GLAUBENSSYSTEME	111
7.2	WIE WERDEN POLICY-BEZOGENE KERNÜBERZEUGUNGEN IN DER LITERATUR GEMESSEN?	113
7.2.1	POLITISCHE PRÄFERENZEN	114
7.2.2	DIE DURCHFÜHRUNG DER MEDIENANALYSE	114
7.3	ADVOCACY-KOALITIONEN IM TRANSFORMATIONSPROZESS DER VERKEHRSPOLITIK	117
7.3.1	DIE BILDUNG VON ADVOCACY-KOALITIONEN IN DER PHASE DES RIVALISIERENDEN SUBSYSTEMS	118
7.3.2	DIE BILDUNG VON ADVOCACY-KOALITIONEN IN DER PHASE DES KOLLABORIERENDEN SUBSYSTEMS	121
7.3.3	DER VERÄNDERUNG DER ADVOCACY-KOALITIONEN	123
8	<u>DIE ERFASSUNG DER ÜBERZEUGUNGSSYSTEME</u>	125
8.1	EIN BREITER AKTEURSKREIS	125
8.2	DIE KONZEPTION DES FRAGEBOGENS	126
8.3	DURCHFÜHRUNG DES PRETESTS	128
8.4	DESKRIPTIVE AUSWERTUNG DES FRAGEBOGENS	129
8.4.1	EINFÜHRUNG IN DEN FORSCHUNGSGEGENSTAND	130
8.4.2	KONTAKTINTENSITÄT	131
8.5	ERFASSUNG DER ÜBERZEUGUNGSSYSTEME	132
8.5.1	POLICY-BEZOGENE KERNÜBERZEUGUNGEN	132
8.5.2	SEKUNDÄRE ASPEKTE	134
8.5.3	DEEP CORE BELIEFS	136
8.6	GEMEINSAME ÜBERZEUGUNGEN IM KOLLABORIERENDEN SUBSYSTEM	137
9	<u>ÜBERZEUGUNGEN ALS AUSDRUCK VON GRUPPENIDENTITÄTEN</u>	138
9.1	KOALITIONSBILDUNG IN DER POLICY-FORSCHUNG	139
9.2	EINE CROSS-FERTILIZATION AUS ACF UND SIPP	141
9.3	GRUPPENIDENTITÄTEN ALS GRUNDLAGE GEMEINSAMER GLAUBENSSYSTEME	143
9.4	HYPOTHESEN ÜBER DIE ROLLE WEITERER GRUPPENIDENTITÄTEN	144
9.4.1	HYPOTHESEN ZUR ORGANISATIONALEN IDENTITÄT	145
9.4.2	DIE ROLLE VON WISSENSCHAFTLICHEN STUDIEN ALS KOALITIONSRESSOURCE	150
9.4.3	VORGEHENSWEISE	151
9.4.4	DESKRIPTIVE ZUSAMMENFASSUNG	155
9.4.5	ERGEBNISSE UND DISKUSSION	156
9.5	HYPOTHESEN ZUR PARTEILICHEN IDENTITÄT	158
9.6	HYPOTHESEN ZUR PROJEKTIDENTITÄT	162
9.7	HYPOTHESEN ZUR SEKTORALEN IDENTITÄT	164
9.8	GEMEINSAME ZIELE – GEMEINSAME GRUPPENIDENTITÄTEN	166
10	<u>DIE SOZIALE KONSTRUKTION VON GRUPPENIDENTITÄTEN</u>	168
10.1	DIE STRÖMUNGEN DER INTERPRETATIVEN POLICY-FORSCHUNG	169
10.1.1	DIE CROSS-FERTILIZATION AUS SIPP UND EINER DISKURSANALYTISCHEN PERSPEKTIVE	171
10.1.2	DATENERHEBUNG	174
10.1.3	DER ABSCHIED VON „HELDEN“ UND „OPFERN“ – DER WANDEL DER STORYLINES	179
10.1.4	LIVING IS EASY WITH EYES CLOSED: DIE PHASE DER DISKURSIVEN POLARISIERUNG	182
10.1.5	WAR IS OVER... IF YOU WANT IT: DIE PHASE DER DISKURSIVEN HEGEMONIE	185
10.2	DIE ROLLE VON SOZIALEN IDENTITÄTEN FÜR DIE FORMULIERUNG DER STORYLINES	188

10.2.1	VORGEHEN	188
10.2.2	PARTEILICHE IDENTITÄT	191
10.2.3	ORGANISATIONALE IDENTITÄT	195
10.2.4	SEKTORALE IDENTITÄT	198
10.2.5	DEMOGRAFISCHE IDENTITÄT (GESCHLECHT)	201
10.2.6	SOZIAL KONSTRUIERTE GRUPPENIDENTITÄTEN ALS GRUNDLAGE FÜR DIE BILDUNG VON KOALITIONEN	203
11	FAZIT	205
11.1	ADVOCACY-KOALITIONEN IM NORMATIVEN GRUNDSATZKONFLIKT	206
11.2	GRUPPENIDENTITÄTEN IM TRANSFORMATIONSPROZESS DER VERKEHRSPOLITIK	209
11.2.1	ÜBERZEUGUNGEN ODER GRUPPENIDENTITÄTEN?	210
11.2.2	DIE SOZIALE KONSTRUKTION VON GRUPPENIDENTITÄTEN	214
11.2.3	NOTHING TO KILL OR DIE FOR: KEINE FRAGE DER „RICHTIGEN“ THEORIE	217
	<u>LITERATURVERZEICHNIS</u>	<u>219</u>
	<u>ANHANG</u>	<u>251</u>
	FRAGEBOGEN	251
	DIE DURCHFÜHRUNG VON INTERVIEWS ZUR GEWINNUNG VON HINTERGRUNDINFORMATIONEN	260
	SELBSTSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG	263

Abkürzungsverzeichnis

ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ADAC	<i>Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V.</i>
ADFC	<i>Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V.</i>
AOK	<i>Allgemeine Ortskrankenkassen</i>
AVUS	<i>Automobil Verkehrs- und Übungsstraße</i>
BBankG	<i>Gesetzes über die deutsche Bundesbank</i>
BDL	<i>Bank deutscher Länder</i>
BImSchV	<i>Bundesimmissionsschutzverordnung</i>
BIS	<i>Büro für integrierte Stadtentwicklung</i>
BMBF	<i>Bundesministerium für Bildung und Forschung</i>
BRF	<i>British Road Federation</i>
BUND	<i>Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland</i>
CDU	<i>Christlich Demokratische Union Deutschland</i>
DUH	<i>Deutsche Umwelthilfe</i>
DWD	<i>Deutscher Wetterdienst</i>
FAZ	<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung</i>
FDP	<i>Freie Demokratische Partei</i>
FNP	<i>Frankfurter Neue Presse</i>
FR	<i>Frankfurter Rundschau</i>
GVP	<i>Gesamtverkehrsplan</i>
HGO	<i>Hessische Gemeindeordnung</i>
HOLM	<i>House of Logistics and Mobility</i>
IAA	<i>Internationale Automobil-Ausstellung</i>
IFEU	<i>Institut für Energie- und Umweltforschung</i>
IHK	<i>Industrie- und Handelskammer</i>
KGK	<i>Koordinierungsgruppe Klimawandel</i>
MIV	<i>Motorisierter Individualverkehr</i>
MSF	<i>Multiple Streams Framework</i>
NPF	<i>Narrative Policy Framework</i>
ÖPNV	<i>Öffentlicher Personennahverkehr</i>
PARLIS	<i>Parlamentarisches Informationssystem</i>
RMV	<i>Rhein-Main-Verkehrsverbund</i>
SACTRA	<i>Standing Advisory Committee on Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment</i>
SCT	<i>Self Categorization Theory</i>
SIPP	<i>Social Identities in the Policy Process</i>
SIT	<i>Social Identity Theory</i>
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>
StVO	<i>Straßenverkehrsordnung</i>
VCD	<i>Verkehrsclub Deutschland</i>
VGH	<i>Verwaltungsgerichtshof</i>
VMK	<i>Verkehrsministerkonferenz</i>

1 Einleitung

Das Konzept der Nachhaltigkeit ist aufgrund seiner überregionalen Strahlkraft für die Stadt Frankfurt am Main von besonderer Bedeutung. Bereits im Jahr 1990 hat sich Frankfurt „als Gründungsmitglied des Klima-Bündnisses der europäischen Städte“ dazu verpflichtet, die CO₂-Emissionen alle fünf Jahre um zehn Prozent zu verringern (Stadt Frankfurt, 2019). Darüber hinaus wird angestrebt, die Pro-Kopf-Emissionen bis spätestens 2030 um die Hälfte zu reduzieren und zum Schutz der Regenwälder auf Tropenholz zu verzichten (Frankfurt Green City, 2019; IBP, 2015, p. 2). Im Masterplan 100 % Klimaschutz wurde zudem das Ziel formuliert, den gesamten Strombedarf bis zum Jahr 2050 in Gänze aus erneuerbaren Energien sicherzustellen. Ausgehend vom Sustainable Cities Index wurde Frankfurt am Main im Jahr 2015 der Titel der „nachhaltigsten Stadt der Welt“ verliehen (ARCADIS, 2018). In den drei Teilbereichen Mensch, Umwelt, Wirtschaft schnitt Frankfurt im Vergleich mit 50 anderen Städten am besten ab. Als ausschlaggebende Faktoren wurden Frankfurts Stellung als internationale Finanzmetropole und die Einbeziehung der Bürger in die gesamtstädtische Entwicklung angeführt (Clean Energy Project, 2015). Zudem gelangte Frankfurt am Main im Jahr 2014 in die engere Wahl um den Titel „Europäische Grüne Hauptstadt“, der jedoch abschließend an die Stadt Kopenhagen verliehen wurde (Frankfurt Green City, 2014).

Trotz dieser nachhaltigen Entwicklungstendenzen zeichnete sich Frankfurt bis in die 80er-Jahre noch durch eine Orientierung am Leitbild der autogerechten Stadt aus. Seit dem zweiten Weltkrieg erhöhte sich der Bedarf nach Arbeitskräften innerhalb der Stadt und führte zu einer Zunahme des Pendlerverkehrs. Auch die erheblichen Veränderungen in der Erwerbsstruktur der Stadt vom Industrie- zum Dienstleistungssektor belasteten das Verkehrssystem (Yago, 1984, p. 114). Infolge der hohen lokalen Kosten für den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs und der zunehmenden Subventionierung des Straßen- und Autobahnbaus durch die angebotsorientierte Verkehrsplanung des Bundes nahm die Motorisierung in den 50er-Jahren weiter zu (Fichert, 2017, p. 3). Zwischen 1950 und 1970 stieg der Anteil der Pendler von 25 % auf 38 % an. Durch den zunehmenden Transitverkehr waren die Pendler vom Auto als primäres Fortbewegungsmittel abhängig. Im Jahr 1960 galt Frankfurt als die Stadt mit dem höchsten Anteil an motorisiertem Individualverkehr (MIV) in Deutschland (Yago, 1984, pp. 114-115). Die hohen Verkehrsbelastungen, die dichten Strukturen und die kurzen Wege haben dazu geführt, dass in Frankfurt zahl-

reiche Nutzungskonflikte zwischen verschiedenen Stakeholdern entstanden sind (Frey & Koch, 2011, p. 235). Diese Nutzungskonflikte resultieren aus den heterogenen Ansprüchen, die die Stakeholder an die Entwicklung der städtischen Verkehrspolitik stellen. Sie manifestieren sich in dem Wunsch nach öffentlichem Parkraum, in der Verbesserung der Aufenthaltsqualität und in der Bereitschaft, sich mit Blick auf die Nutzung anderer Verkehrsmittel neu zu orientieren (Frey & Koch, 2011, p. 235).

In der Literatur wird die Lösung solcher Nutzungskonflikte häufig als ein *wicked problem* beschrieben, da bislang keine allgemeine Aktionsstrategie zur nachhaltigen Umgestaltung der Verkehrspolitik in europäischen Großstädten vorliegt (Baumann & White, 2015, p. 37; Flint & Raco, 2012, p. 143; Jeekel, 2016, p. 217; Mitchell, Borroni-Bird, & Burns, 2010, p. 194). Es herrscht weder Konsens darüber, wie der Begriff der Nachhaltigkeit abschließend definiert werden soll (Hyard, 2013, p. 12), noch existiert ein einfacher Lösungsweg. Stattdessen gilt es ein Geflecht aus sozialen, ökonomischen und ökologischen Faktoren zu berücksichtigen, die voneinander abhängig sind (Rittel & Webber, 1973, p. 136). Um diese Art von Problemen zu bewältigen, sind mehrstufige Governance-Prozesse erforderlich, die von einem dichten Netz aus Interessen, Institutionen und politischen Maßnahmen durchzogen sind (Bandelow, Lindloff, & Sikatzki, 2016, p. 166). An dieser Stelle setzt die Policy-Forschung an, deren wesentliches Ziel darin besteht, eine komplexe Welt zu verstehen, in der eine Vielzahl von Akteuren und Regierungsebenen miteinander interagieren (Cairney, Heikkila, & Wood, 2019, p. 6). *Wicked problems* führen in der Regel zu einem hohen Maß an wissenschaftlicher Unsicherheit und verleiten die Akteure dazu, die Probleme auf der Grundlage ihrer eigenen Überzeugungen und Werte zu interpretieren (Lyons, 2018, p. 11). Diese Werteprioritäten haben die Funktion von „*Wahrnehmungsfiltern*“, die beeinflussen, wie Einzelpersonen oder Organisationen ihre Umwelt interpretieren (Weible, 2007, p. 98).

1.1 Thematische Ausrichtung

Aufgrund der über einen langen Zeitraum institutionalisierten Interessen der Straßenbau- und Automobilindustrie und Frankfurts Weg in Richtung einer klimaneutralen „Green City“ wird davon ausgegangen, dass es sich bei der Entwicklung der Verkehrspolitik um einen normativen Grundsatzkonflikt handelt, in dem die Stakeholder die Probleme auf der Grundlage ihrer eigenen Überzeugungen und Werte interpretieren (Lyons, 2018, p. 11). Ein analytischer Rahmen aus der Policy-Forschung, der die zentrale Rolle

von wertebasierten Überzeugungen in normativ geprägten Grundsatzkonflikten betont, ist das Advocacy Coalition Framework (ACF) (Weible, Sabatier, & McQueen, 2009, p. 122). Das ACF wurde im Jahr 1988 von Paul Sabatier entwickelt, in späterer Zusammenarbeit mit Jenkins-Smith evaluiert und seitdem mehrfach modifiziert (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, pp. 186-195; Sabatier, 1988, pp. 131-159; 1998, p. 98; Sabatier & Weible, 2007, p. 199). Seitdem hat sich das ACF zu einem der führenden Rahmen für die Analyse politischer Prozesse entwickelt (Capano, 2009, p. 8). Aus der laufenden Forschung über das ACF sind die drei Forschungsstränge Koalitionsbildung, Lernen und Wandel hervorgegangen (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Ingold, 2017, pp. 144-153; Weible & Nohrstedt, 2012, p. 125; Weible et al., 2009, p. 121). Für jeden Forschungsstrang wurde eine Reihe lose verbundener Hypothesen formuliert und unterschiedliche Wege der laufenden theoretischen Weiterentwicklung vorgeschlagen (Weible et al., 2009, p. 128). Das ACF beschäftigt sich mit der Frage, wie sich die strategische Umsetzung ontologischer Axiome auf die Bildung von Advocacy-Koalitionen und ihre kollektiven Handlungsbemühungen auswirkt (Jenkins-Smith, Silva, Gupta, & Ripberger, 2014, p. 485). Die Advocacy-Koalitionen teilen eine Reihe von normativen und kausalen Überzeugungen, die hierarchisch um einen tiefen Kern fundamentaler normativer Axiome organisiert sind (Matti & Sandström, 2013, p. 244; Weible et al., 2004, p. 190). Jede Advocacy-Koalition zeichnet sich durch ein eigenes und relativ kohärentes Set von policy-bezogenen Kernüberzeugungen aus, die als Gegenstand von *major policy change* erfasst werden (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 180). Die politische Entscheidungsfindung ist daher immer auch ein Wettbewerb zwischen konkurrierenden Überzeugungen (Kübler, 2001, p. 624).

Neben den unterschiedlichen Werteprioritäten, die entweder mit einer angebotsorientierten oder mit einer nachhaltigeren Ausrichtung der Verkehrspolitik im Einklang stehen, können – ergänzend zu den politischen Kern- und Nebenüberzeugungen – auch die sektoralen, die demografischen, die lokalen, die organisationalen und die informellen Identitäten eine wichtige Rolle spielen, um die Bildung von Koalitionen auf der kommunalen Ebene zu erklären. Auf der einen Seite führt das parlamentarische System in Deutschland zur Entstehung einer hierarchischen Parteienlandschaft (Tempel, 1990, p. 45) und der Etablierung korporativer Organisationen (Lehmbruch, 2013, p. 116; Rudzio, 2018, p. 70). Auf der anderen Seite beteiligen sich auf der lokalen Ebene auch individuelle Akteure, die sich mit unterschiedlichen Gruppen verbunden fühlen (Bogumil & Holtkamp, 2006, p. 129). Der Fokus auf diese vorab definierten Gruppen kann das Verständnis dar-

über erweitern, wie Ressourcen gebündelt und gemeinsame Handlungsstrategien entwickelt werden (Tajfel, 1974, p. 85; 2010, p. 185; Turner, 1982, pp. 17-18).

1.2 Zielsetzung

Das Ziel dieser Arbeit besteht darin zu untersuchen, welche Rolle soziale Gruppenidentitäten bei der Bildung von wertebasierten Koalitionen spielen. Unter Berücksichtigung der Entwicklung von einer angebotsorientierten hin zu einer nachhaltigeren Verkehrspolitik wird im ersten Teil untersucht, welche Erklärungskraft das ACF für den normativen Grundsatzkonflikt der Frankfurter Verkehrspolitik besitzt. Anhand vier zentraler Konzepte des ACF wird die Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess der kommunalen Verkehrspolitik untersucht, die sich von 1993 bis 2019 erstreckt. Dazu zählen (1) die Rekonstruktion des Subsystems, (2) die Erfassung von Überzeugungssystemen, (3) die Gruppierung der Akteure zu Advocacy-Koalitionen und (4) die Festlegung eines Untersuchungszeitraums von mehr als zehn Jahren.

Im Anschluss an die Forschungslinie „Koalitionsbildung“ des ACF werden im zweiten Teil der Arbeit neue Möglichkeiten der theoretischen Weiterentwicklung vorgeschlagen. Dafür werden zwei Cross-Fertilizations mit dem Ziel durchgeführt, Wissenslücken an der Schnittstelle zur wertorientierten Dynamik sozialer Gruppen zu schließen. Ausgehend von der Kritik, das ACF liefere keine ausreichende Erklärung für die Entstehung von Koalitionen auf der Basis gemeinsamer Überzeugungen (Schlager, 1995, p. 265), wird das ACF zunächst mit der SIPP in den Dialog gebracht, die die Annahme der Social Identity Theorie (SIT) von einer Mitgliedschaft in vordefinierten Gruppen in die Policy-Process-Forschung überführt (Tajfel, 1974, p. 65; 1982, p. 2; Turner, 1982, p. 27). Eine Cross-Fertilization dieser beiden Ansätze kann bei der Vorhersage der Koalitionsbildung herangezogen werden, um der Frage nachzugehen, ob soziale Identitäten als Grundlage für die Ausbildung gemeinsamer Überzeugungen dienen. Damit wird zugleich an aktuelle Forschungsbeiträge angeschlossen, die die Bedeutung von psychologischen Erkenntnissen und kognitiven Mechanismen bei der Bildung von Advocacy-Koalitionen betonen (Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p. 150). Im Rahmen einer zweiten Cross-Fertilization aus der SIPP und einer diskursanalytischen Perspektive werden die bisherigen Ergebnisse anhand der Fragestellung erweitert, welche Rolle die Bedeutung von Sprache für die Mitgliedschaft in sozialen Gruppen spielt. Dafür wird zuerst die Entstehung und die Veränderung von Diskurskoalitionen im Transformationsprozess der kommunalen Verkehrspolitik skizziert. Die zweite Cross-Fertilization leistet einen wichtigen Beitrag um zu

erklären, wie die Mitgliedschaft in den sozialen Gruppen durch den Einsatz von Sprache argumentativ begründet wird.

1.3 Aufbau der Arbeit

Begonnen wird mit einem Überblick über den aktuellen Forschungsstand. Darin wird beschrieben, wie die Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess der Verkehrspolitik anhand der Theorien der Policy-Process-Forschung erklärt wird (Kapitel 2). Anschließend wird die Forschungslücke identifiziert, auf deren Grundlage der Mehrwert dieser Arbeit – unter Berücksichtigung der theoretischen und der empirischen Anschlussfähigkeit – präzisiert wird (Kapitel 3). Das nächste Kapitel beginnt mit einer theoretischen Einführung in die drei Forschungslinien des ACF (Kapitel 4). Im Anschluss an die Literatur über die Bildung von Koalitionen wird diskutiert, ob sich die Hypothesen, die aktuell vorgeschlagen werden, für die Analyse des Fallbeispiels eignen oder ob es sinnvoller erscheint, zentrale Konzepte zu verwenden, die bereits von Sabatier vor mehr als dreißig Jahren entwickelt wurden. In der darauffolgenden Beschreibung des Forschungsdesigns wird dargelegt, welche Datensätze und Methoden miteinander kombiniert wurden, um – ausgehend von den vier *foundations* – (1) das Subsystem der Verkehrspolitik zu rekonstruieren, (2) die Überzeugungssysteme zu erfassen, (3) die Akteure zu Advocacy-Koalitionen zu gruppieren und (4) die Entwicklungen im Subsystem über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren zu untersuchen (Kapitel 5). Nachdem die Grenzen des Forschungsdesigns erläutert werden, wird abschließend die kritische Frage diskutiert, warum gerade die früheren *foundations* als Grundlage für eine innovative Weiterentwicklung des ACF ausgewählt wurden.

Im ersten Teil der Arbeit wird der Frage nachgegangen, wie die Bildung von Koalitionen im normativen Grundsatzkonflikt der Frankfurter Verkehrspolitik anhand der *foundations* erklärt werden kann. Dafür wird im Vorfeld begründet, wie die Reichweite des Subsystems im Fallbeispiel bestimmt wird und welche Schwierigkeiten mit dessen Eingrenzung einhergehen (Kapitel 6). Anschließend wird die Entscheidung begründet, das Subsystem auf der Grundlage seiner inhaltlichen und territorialen respektive geografischen Reichweite zu definieren, um einen geeigneten Geltungsbereich zu ermitteln (Sabatier & Weible, 2007, p. 193). Für die Bestimmung der territorialen Reichweite werden zuerst die „relativ stabilen Parameter“ identifiziert, um fallspezifische Merkmale im natürlichen, im sozialen und im rechtlichen Kontext herauszuarbeiten. Dazu zählen die naturräumliche Lage der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main, die Grundattribute der Stadt und die Be-

sonderheiten ihrer verwaltungsrechtlichen Struktur. Die Ermittlung der inhaltlichen Reichweite birgt die methodische Herausforderung, ein geeignetes Datenmaterial festzulegen, anhand dessen verschiedene Akteurskonstellationen erfasst und Veränderungen in der Verkehrspolitik über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren rekonstruiert werden können. Dafür wurden mehrere Datensätze und Methoden kombiniert. Im ersten Schritt werden anhand des parlamentarischen Informationssystems (PARLIS) der Stadt Frankfurt am Main Veränderungen erfasst, die von verschiedenen Experten über Beschlüsse und Anträge angestoßen wurden (Kapitel 7). Zwar können anhand des Datensatzes, der über PARLIS erhoben wurde, Informationen über verkehrspolitische Entwicklungen gewonnen werden, auf deren Grundlage dargelegt wird, wie sich die Beschaffenheit des Subsystems verändert hat. Dennoch lassen die Daten keine expliziten Rückschlüsse auf mögliche Überzeugungssysteme der Akteure und damit auf deren Gruppierung zu Advocacy-Koalitionen zu. Die Idee der Arbeit besteht jedoch darin, die Koalitionsbildung im Transformationsprozess der kommunalen Verkehrspolitik von 1993 bis 2019 zu untersuchen. Dafür ist es von entscheidender Bedeutung zu ermitteln, welche policy-bezogenen Kernüberzeugungen seit den 90er-Jahren zirkulieren und wie sie sich im zeitlichen Verlauf verändert haben. Mit dem Ziel an weiterführende Erkenntnisse über die Bildung, die Aufrechterhaltung und die Auflösung der Advocacy-Koalitionen zu gelangen, wurde ergänzend eine Medienanalyse durchgeführt. Im Vorfeld wird zunächst die Schwierigkeit diskutiert, ob policy-bezogene Kernüberzeugungen überhaupt im Rahmen einer Medienanalyse gemessen werden können. Die Ergebnisse werden anschließend netzwerkanalytisch visualisiert, um nachzuweisen, wie sich die Überzeugungen und damit einhergehend auch die Zusammensetzung der Advocacy-Koalitionen verändert hat (Kapitel 8). Anschließend wird die Entscheidung begründet, die bisherigen Datensätze mit einem Fragebogen zu ergänzen, der dazu dienen sollte, die verkehrspolitischen Überzeugungssysteme von individuellen Akteuren zu ermitteln, die zuvor als Experten identifiziert wurden (Kapitel 9). Im ersten Schritt werden die Konzeption des Fragebogens und der Pretest beschrieben, nach dem der Fragebogen im Vorfeld erneut überarbeitet wurde. In der darauffolgenden deskriptiven Auswertung wird die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises beschrieben und der Frage nachgegangen, welche policy-bezogenen Kernüberzeugungen, sekundären Aspekte und persönlichen Werte von den Stakeholdern priorisiert werden. Abschließend wird das Wertespektrum der Überzeugungssysteme im Zusammenhang mit den Ergebnissen der Medienanalyse und der Daten des parlamentarischen Informationssystems fallbezogen diskutiert.

Im zweiten Teil der Arbeit werden die zweite *foundation* (Die Erfassung der Überzeugungssysteme) und die dritte *foundation* (Die Gruppierung der Akteure zu wertebasierten Koalitionen) im Rahmen von zwei multiperspektivistischen Cross-Fertilizations erweitert. Im Anschluss an aktuelle Forschungsbeiträge, die die Bedeutung psychologischer Erkenntnisse und kognitiver Mechanismen für die Koalitionsbildung betonen (Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p. 150), wird erstmals ein zusammenhängendes Set neuer Hypothesen formuliert, das Wissenslücken über die Koalitionsbildung in Hinblick auf die wertorientierte Dynamik sozialer Gruppen schließt. Um die Frage zu beantworten, ob die Akteure ihre Ziele auf der Grundlage gemeinsamer Überzeugungen verfolgen oder ob gemeinsame Überzeugungen gar das Ergebnis sind und damit als Indikator für die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe betrachtet werden können, wird das ACF für die Weiterentwicklung der zweiten *foundation* mit der SIPP in den Dialog gebracht (Kapitel 10). Die Beantwortung dieser Fragen erweitert das Verständnis darüber, welche Rolle soziale Identitäten im Transformationsprozess der Frankfurter Verkehrspolitik spielen. Im Rahmen der Cross-Fertilization aus ACF und SIPP wurden 20 Hypothesen formuliert, die mittels einer logistischen Regressionsanalyse getestet wurden. Die Ergebnisse werden anschließend unter Einbeziehung von 12 Experteninterviews diskutiert. Die bisherigen Ergebnisse werden im Rahmen der zweiten Cross-Fertilization um den Zusatz ergänzt, die Gruppenidentitäten unterlägen einer sozialen Konstruktion. Diesem Ansatz folgend wird die Sprache als Bedeutungssystem begriffen und deren diskursive Verhandlung hervorgehoben. Für die Erweiterung der dritten *foundation* wird die SIPP daher mit einer diskursanalytischen Perspektive zusammengeführt, die einen Mehrwert für die Erklärung der Koalitionsbildung auf der Basis gemeinsamer Storylines bietet (Kapitel 11). Auf dieser theoretischen Grundlage wurden vier Hypothesen formuliert, die sozialen Identitäten als Grundlage für die Formulierung von derselben Storyline begreifen. Wie zuvor wurden die Hypothesen mittels einer logistischen Regressionsanalyse getestet und unter Einbeziehung der bisherigen Untersuchungsergebnisse diskutiert. Im abschließenden Fazit (Kapitel 12) werden die Ergebnisse zur Koalitionsbildung subsumiert und mögliche Übertragbarkeiten auf andere Großstädte praxisnah skizziert. Der letzte Abschnitt widmet sich der Frage, welche der drei vorgeschlagenen theoretischen Linsen am besten dafür geeignet ist, die Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess der Frankfurter Verkehrspolitik zu untersuchen.

2 Forschungsstand

Bevor im Rahmen der Cross-Fertilizations neue Wege der theoretischen Weiterentwicklung vorgeschlagen werden, wird zunächst dargelegt, wie die Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess der Verkehrspolitik anhand der Policy-Process-Forschung erklärt wird. Seit der Nachkriegszeit haben variierende Akteurskonstellationen Lern- und Wandlungsprozesse in Gang gesetzt, die in der Policy-Forschung unterschiedlich konzeptualisiert wurden. Da die drei Forschungsstränge untrennbar miteinander verknüpft sind, wird nach einer kurzen Einführung in die jeweilige Literatur über Koalitionsbildung, Lernen und Wandel auf eine separate Darstellung der drei inhaltlichen Schwerpunkte verzichtet. Stattdessen wird die Bildung von Koalitionen und deren Auswirkung auf verkehrspolitische Lern- und Wandlungsprozesse skizziert, die in der Nachkriegszeit begonnen haben und sich bis in das Jahr 2020 erstrecken

2.1 Koalitionsbildung im Transformationsprozess der Verkehrspolitik: Eine multiperspektivistische Analyse der Policy-Forschung

Auffallend ist, dass sich eine Vielzahl der einschlägigen Studien mit den Entwicklungstendenzen der britischen Verkehrspolitik auseinandersetzt, die mehr als drei Jahrzehnte zurückreichen (Dudley & Richardson, 1996, p. 71; Glaister, 1998, p. 31 ff; Goodwin, 1999, p. 657; Headicar, 2009, p. 65 ff; Witting & Dudley, 2020, p. 5). Möglicherweise lässt sich der Fokus auf die Vorreiterrolle Großbritanniens zurückführen, da das Land aufgrund der Stauprobleme früh gezwungen war, Gegenmaßnahmen zu ergreifen (Pooley & Turnbull, 2005, p. 79), die in der Einführung der Congestion Charge mündeten (Dudley, 2013, p. 1147; Leape, 2006, p. 158; Prud'Homme & Bocarejo, 2005, p. 283). Als weitere Erklärungsversuche können historische und institutionelle Gründe herangezogen werden. Großbritannien war eines der ersten Länder, das in den 60er- und 70er-Jahren die Verkehrswissenschaft als akademische Disziplin entwickelt hat. Infolgedessen haben zahlreiche britische Universitäten Abteilungen und Forschungsinstitute für Verkehrswissenschaften eingerichtet (Dudley & Preston, 2013, p. 132 ff). Auch kann das Interesse an den Veränderungen der britischen Verkehrspolitik möglicherweise zur Entstehung einer natürlichen Dynamik geführt haben, aus der weitere Forschungsbeiträge hervorgegangen sind.

2.1.1 Koalitionsbildung in der Verkehrspolitik

Unabhängig davon, wie die Gruppe der Akteure bezeichnet wird, teilen die Mitglieder ein gemeinsames Verständnis von der Zweckmäßigkeit und Machbarkeit verschiedener politischer Optionen (Howlett, 2010, p. 35). Die Verbreitung neuer Ideen spielt dabei eine wichtige Rolle für das Zustandekommen von Koalitions- und Wandlungsprozessen (Cairney, 2019, p. 80). Ideen sind Überzeugungen, die entwickelt werden, um die Welt zu verstehen und zu interpretieren (Fischer, 2003, p. 48). Sie geben denen, die sie verwenden, eine Bedeutung (Yanow, 2000, p. 27). Die Bezeichnung der Akteursgruppen, in denen neue Ideen entwickelt und verbreitet werden, hängt davon ab, wie ihre Ansichten konzeptualisiert werden. Aus Sicht der Policy-Process-Forschung zählen *policy communities* (Marsh & Rhodes, 1992, p. 41), *issue networks* (Heclo & King, 1978, p. 46), *discourse coalitions* (Hajer, 2009, p. 60), *epistemic communities* (Haas, 2015, p. 8) und *advocacy coalitions* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 80) zu den entscheidenden Akteursgruppen, die Veränderungen im Feld der Verkehrspolitik bewirkt haben. Doch welche Ansichten wurden von diesen Akteursgruppen lanciert, um politische Entscheidungsträger bei ihren Versuchen zu beeinflussen, bestehende Policies zu verändern oder neue Programme zu entwickeln?

Während *policy communities* vor allem die Verkehrspolitik der Nachkriegszeit entscheidend geprägt haben (Dudley & Richardson, 2004, p. 7; Robinson, 2019, p. 9; Vigar, 2002, p. 172), spielen *epistemic communities* sowohl eine wichtige Rolle für das Aufkommen einer angebotsorientierten Ausrichtung der Verkehrspolitik in den 50er-Jahren (Curtis & Low, 2016, p. 22; Dudley & Richardson, 2004, p. 98; Robinson, 2019, p. 171; Vigar, 2002, p. 171) als auch für die Veränderung in Richtung einer nachhaltigeren Verkehrspolitik (Ellison, 2002, pp. 30-31; Low, 2013, p. 23; Schot & Schipper, 2011, p. 277). In den 90er-Jahren gewannen losere *issue networks* zunehmend an Bedeutung, die sich auf nationaler Ebene für verschiedene Aspekte der Umwelt eingesetzt haben (Carter, 2018, p. 201; Dorey, 2005b, pp. 149-152; Dudley & Richardson, 2004, p. 6; Lejano, Ingram, & Ingram, 2013, p. 7). Die Konkurrenz von unterschiedlichen Diskursen und Überzeugungen über die Entwicklung der Verkehrslage begünstigt die fließenden Übergänge der dominierenden Paradigmen. Oft dominieren zwei bis vier rivalisierende Advocacy-Koalitionen ein Subsystem, die unterschiedliche Überzeugungen über die Entwicklung der Infrastruktur im Güterverkehr (Stich & Miller, 2008, p. 65), im Schienenverkehr (Lodge, 2003, p. 166; Page, 2013, p. 589; Poljak, 2018, p. 48) und im Straßenverkehr (Dudley & Richardson,

2004, p. 30; Hysing, 2009, p. 257; Marzotto, Burnor, & Bonham, 2000, p. 58; Ney, 2012, p. 77) vertreten. Im Gegensatz zu einer ACF-orientierten Perspektive gehen diskursanalytische Ansätze davon aus, Koalitionen würden sich nicht entlang stabiler Kernüberzeugungen, sondern auf der Basis narrativer Storylines zusammenschließen. Damit tritt die Fokussierung auf klar identifizierbare Überzeugungen in den Hintergrund. Aus dieser Sicht werden Veränderungen in der Koalitionsbildung nicht anhand von policy-bezogenen Kernüberzeugungen erklärt, sondern auf die Einführung neuer Ideen und Konzepte in die Diskurslandschaft zurückgeführt (Fischer, 2003, pp. 102-104). Diskurse, die Prozesse der Diskurs-Institutionalisierung und der Diskurs-Strukturierung über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren durchlaufen haben (Hajer et al., 2003, p. 132), haben sich als führendes Paradigma der Verkehrsplanung etabliert (Richardson, 2018, p. 33). Auch wenn die Bezeichnung der Diskurskoalitionen variiert, werden in der Literatur oft drei dominante Diskurskoalitionen identifiziert, deren Storylines mit den Paradigmen der Verkehrsplanung im Einklang stehen (Ney, 2012, pp. 54-68; Nijhuis, 2013, p. 43; Owens, 2015, p. 37). So geht Ney in Anlehnung an das Predict-and-Provide-Paradigma von einem Narrativ über effiziente Mobilität aus (Ney, 2012, p. 54), während das Narrativ über „*balanced mobility*“ mit den zentralen Anliegen des Predict-and-Prevent-Paradigmas im Einklang stehe (Ney, 2012, p. 68). Die Bezeichnung der dritten Story über nachhaltige Mobilität, orientiere sich hingegen am gleichnamigen Paradigma (Ney, 2012, p. 61). In wenigen Ausnahmen wird der Diskurs über nachhaltige Mobilität in kleinere Diskursstränge, wie einen Fahrrad-Diskurs (Aldred & Jungnickel, 2014, p. 83; Caimotto, 2020, p. 13; Gössling, 2013, p. 203; Tschoerner-Budde, 2018, p. 57) oder einen Diskurs über Elektromobilität aufgeteilt, die je nach Forschungsperspektive als miteinander im Einklang stehende oder als rivalisierende Diskurse begriffen werden (Behrendt, 2018, p. 13; Schwedes, 2020, p. 60; Tschoerner-Budde, 2018, p. 137).

2.1.2 Wandel in der Verkehrspolitik

Die Frage, wie Wandlungsprozesse zustande gekommen sind, wird in der Policy-Forschung auf der Grundlage verschiedener Theorien diskutiert, die meist in der Lage sind, überprüfbare Hypothesen zu generieren (Schlager & Blomquist, 1996, p. 661). Je nach theoretischer Ausgangsbasis werden verkehrspolitische Wandlungsprozesse häufig als Veränderung in den politischen Kernüberzeugungen (Sabatier & Weible, 2007, p. 194), als Aufkommen eines neuen Policy-Diskurses (Hajer, 1995, pp. 45-46; 2002a, p. 64) oder als paradigmatischer Politikwandel auf der Ebene übergeordneter Ziele (Hall, 1993, pp.

283-284) konzeptualisiert. Auf Basis dieser theoretischen Grundlage sind verschiedene Fragestellungen entstanden.

In der diskursanalytischen Literatur beruhen die Forschungsschwerpunkte unter anderem auf der Frage, wie neue demokratische Praktiken, wie beispielsweise Bürgerbegehren, den Diskurs über eine nachhaltige Mobilität beeinflussen (Barr, 2012, p. 56; Bratzel, 1999, p. 13; Buehler & Pucher, 2011, p. 53; Hajer & Kesselring, 1999, p. 17) und darauf, wie ökologische Einflüsse den verkehrspolitischen Diskurs bestimmen (Feitelson, 2002, p. 3; Parkhurst, 2004, p. 421; Vigar, 2002, p. 134). Eine weitere wichtige Rolle für die Erklärung von Wandlungsprozessen spielen paradigmatische Veränderungen auf der Ebene übergeordneter Ziele. Dazu zählt sowohl die Entstehung des Predict-and-Provide-Paradigmas und das Aufkommen des Predict-and-Prevent-Paradigmas (Dorey, 2005a, p. 5; Dudley & Richardson, 2004, p. 22; Owens, 1995, p. 48; Vigar, 2002, p. 22) als auch die Proklamation des Sustainable-Mobility-Paradigmas (Banister, 2008, p. 78; Inderwildi & King, 2012, p. 160; Isaksson, Antonson, & Eriksson, 2017, p. 56; Szyliowicz, 2003, p. 190).

In der Literatur wird zwischen einem inkrementellen, einem radikalen, einem grundlegenden oder einem tiefgreifenden paradigmatischen Politikwandel unterschieden, die nach einer Zeitspanne von mehr als zehn Jahren zu einer Neuausrichtung der Politik führen können (Schlager, 2007, p. 298 ff). Doch warum ist es ein so schwieriger und langwieriger Prozess, einen Wandel herbeizuführen? Eine erste und naheliegende Erklärung ist, dass Akteure, die in Regierungsverantwortung sind, über die Mittel und Ressourcen verfügen, um auch weiterhin an der Macht zu bleiben (Heclo, 2011, p. 195). In der Politikwissenschaft wurden diese Gruppen früher als *iron triangles* bezeichnet (Howlett, 2002, p. 238). Da diese Akteure ein gemeinsames Interesse an der Aufrechterhaltung des Status Quo haben, wurde lange Zeit davon ausgegangen, dass der Politikwandel nur schrittweise verlaufe (Lindblom, 1959, p. 86). Diese „eisernen Dreiecke“ gehen von einer geschlossenen Triade aus, die sich aus parlamentarischen Spezialisten, Interessenverbänden und der Regierungsadministration zusammensetzt (Wenzelburger & Zohlhöfer, 2015, p. 307). In den späten 70er- und den frühen 80er-Jahren wurde die Vorstellung kritisiert, die „eisernen Dreiecke“ würden die politische Agenda bestimmen (Geer, Herrera, Schiller, & Segal, 2017, p. 277). Entgegen der bisherigen Annahme, der US-amerikanische politische Prozess werde von einer geschlossenen und eng gefassten Akteursgruppe dominiert, setzte sich eine offenere Vorstellung durch, die den politischen Prozess als zunehmend dezentralisiert und fragmentiert begriff (Hamm, 1983, p. 381).

2.1.3 Lernen in der Verkehrspolitik

Bislang existiert keine allgemeine Aktionsstrategie zur nachhaltigen Umgestaltung der städtischen Verkehrsplanung (Banister et al., 2000, p. 2). Die verkehrspolitischen Ziele einer Stadt stehen häufig im Widerspruch zueinander, da sie meist als politischer Kompromiss verschiedener Akteursgruppen entstanden sind, die unterschiedliche Ideen, Problemdefinitionen und Überzeugungen vertreten (Dudley & Richardson, 2004, p. 212; Humphreys, 2010, p. 179; Ney, 2012, p. 34). Für die koordinierte Abstimmung zwischen den Stakeholdern spielen Lern- und Aushandlungsprozesse eine entscheidende Rolle, die den Wandel von einer angebotsorientierten zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik begünstigt haben (Baumann & White, 2015, p. 32).

Die Untersuchung von Lernprozessen kann das Verständnis darüber erweitern, wie Einigungen erzielt und Lösungsfindungen vorangetrieben wurden. Dennoch liegt keine einheitliche Definitionen von Lernprozessen vor, da in der Literatur verschiedene Arten des Lernens unterschieden werden (Heikkila & Gerlak, 2013, pp. 484-485). Viele Wissenschaftler führen den Erfolg oder Misserfolg der politischen Entscheidungsfindung auf Lernprozesse zurück (Dunlop, 2017, p. 5; Hall, 2011, p. 656; Howlett, 2012, p. 539) und gehen den Fragen nach, in welchem Ausmaß Lernen stattfindet und wie Lernprozesse gemessen werden können (Bennett & Howlett, 1992, p. 276; Radaelli, 2009, p. 1147). Andere erforschen den Zusammenhang zwischen Lern- und Wandlungsprozessen (Dunlop, Radaelli, & Trein, 2018, p. 11; Moyson, Scholten, & Weible, 2017, p. 165). Je nachdem, welche Akteurskonstellationen verkehrspolitische Wandlungsprozesse in Gang gesetzt und schließlich zur Etablierung eines neuen Paradigmas beigetragen haben, lassen sich unterschiedliche Arten von Lernprozessen beobachten. Sie erstrecken sich von der Veränderung kognitiver Aspekte beim policy-orientierten Lernen (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 146; Sabatier, 1987, p. 671) bis hin zu sozialen Lernprozessen, bei denen die Größe des Kollektivs variiert. Soziale Lernprozesse können entweder in einem größeren Kollektiv auf der Ebene übergeordneter Ziele stattfinden (Hall, 1993, p. 277) oder von Beamten angestoßen werden, die – ausgehend von Heclos Vorstellung von Politik als Form des „*kollektiven Rätsels*“ – auf kommunaler Ebene darüber rätseln, wie die Verkehrsbelastung in ihren Ortschaften reduziert werden kann (Vigar, 2002, p. 216).

2.2 Das Predict-and-Provide-Paradigma: Die Rolle von Akteurskonstellationen für die Verkehrspolitik in der Nachkriegszeit

Eine Vielzahl der Forschungsbeiträge setzt sich mit der historisch-strukturellen Dominanz der industrienahen Akteure auseinander, die die effiziente Fortbewegung von Personen und Gütern als wichtigste Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung betrachten (Dunn, 2010, p. 51; Greenaway & Grantham, 2000, p. 817; Hula, 1999, p. 13). Von 1900 bis 1970 dominierten die gemeinsamen Anstrengungen der wirtschaftsnahen Akteure die verkehrspolitische Entwicklung (Gifford, Horan, & White, 1994, p. 9; Logan, Molotch, & Molotch, 2007, p. 260; Stich & Miller, 2008, p. 63). In zahlreichen Ländern wird von einem großen Netz wirtschaftlicher Interessengruppen ausgegangen, die den Auf- und Ausbau der städtischen Verkehrssysteme aktiv mitgestaltet haben (Fichert, 2017, p. 28; Glaister, 1998, p. 115; Johansson, Maddison, Social, Environment, & Pearce, 1996, p. 19; Vigar, 2013, p. 175). In Deutschland, in Großbritannien, in den USA und in Australien wird der Ausbau der Infrastruktur und der Rückgang des öffentlichen Nahverkehrs zwischen 1900 und 1970 auf die Vormachtstellung der industrienahen Akteursgruppe zurückgeführt (Button & Barde, 2013, p. 22; Curtis, 2012, p. 177; Fichert, 2017, p. 28; Low & Astle, 2009, p. 56; Robinson, 2019, p. 115; Schwedes, 2010, p. 86; Stich & Miller, 2008, p. 63). Diese Akteursgruppe hat sich von einer wissensbasierten *epistemic community* zu Beginn der 50er-Jahre in eine wertebasierte Advocacy-Koalition bis hin zu einer geschlossenen *policy community* entwickelt, die schließlich das Predict-and-Provide-Paradigma als hegemonialen Bezugsrahmen durchgesetzt hat (Dudley & Richardson, 2004, p. 22).

Seit den 20er-Jahren wurde die Diskussion um den Ausbau der Infrastruktur von der Frage begleitet, wie der Bau neuer Straßen finanziert werden solle (Dudley & Richardson, 1996, p. 71). Erste Ideen darüber, wie eine industrienah Verkehrspolitik der Nachkriegszeit gestaltet werden soll, entsprangen in den 50er-Jahren einer *epistemic community* (Dudley & Richardson, 2004, p. 23). In „epistemischen Gemeinschaften“ steht die Rolle von Personen im Vordergrund, die als Experten Zugang zu bestimmten Informationen besitzen, während sich *policy communities* durch Ressourcenabhängigkeiten und eingeschränkte Zugangsmöglichkeiten auszeichnen (Dunlop, 2012, p. 4; Haas, 1992, p. 2). Der Begriff des Epistems wurde erstmals im Jahr 1975 von John Gerald Ruggie verwendet. Ausgehend von Foucaults Definition eines Epistems wird darunter eine „dominante Art und Weise, die soziale Wirklichkeit zu betrachten, eine Reihe gemeinsamer Symbole und Referenzen, gegenseitige Erwartungen und eine gegenseitige Vorhersehbarkeit der Absicht“ verstanden (Haas, 2015, p. 91). Anhand des Konzepts der „epistemischen Gemeinschaft-

ten“ von Peter Haas kann die Frage untersucht werden, wie Personengruppen verkehrspolitische Veränderungen herbeiführen, indem sie ihr Fachwissen in den politischen Prozess einbringen (Dunlop, 2016, p. 283; Haas, 1992, p. 62; 2015, p. 319). Anfang der 50er-Jahre setzten sich diese fragmentierten Personengruppen in Australien oder Großbritannien hauptsächlich aus Bauingenieuren zusammen, die sich für den kontinuierlichen Straßenausbau einsetzten (Ambrus, Arts, Hey, & Raulus, 2014, p. 288; Dudley & Richardson, 2004, p. 67). Zu der Zeit war der Besitz von Kraftfahrzeugen jedoch vorwiegend der vermögenderen Bevölkerung vorbehalten (Curtis & Low, 2016, p. 21). Der von Haas geprägte Begriff der „epistemischen Gemeinschaft“ geht über die Annahme hinaus, dass sich ein einflussreiches Netzwerk von interessierten Akteuren zu lockeren *issue networks* oder noch leichter zugänglichen *policy networks* zusammenschließt, um die von ihnen bevorzugten Ideen zu entwickeln und zu verbreiten (Fischer & Miller, 2006, p. 137). Haas entwickelte das Konzept auf der Grundlage seiner Beobachtungen von Wissenschaftlern, die über das Ozonloch forschten (Haas, 1992, p. 4; 2015, p. 352). Anhand der internationalen Beziehungen im Feld der Umweltpolitik identifizierte Haas „epistemische Gemeinschaften“, die er als Netzwerke von Experten definierte (Haas, 1992, p. 5; 2015, p. 77). Anders als in *policy networks* sei in „epistemischen Gemeinschaften“ ein kleinerer Querschnitt an Akteuren involviert, wobei der Fokus auf einer kleinen Gruppe von Experten läge (Fischer & Miller, 2006, p. 137).

Im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs fand seit Mitte des 20. Jahrhunderts ein großer länderübergreifender exogener Wandel statt, der die Entstehung einer wertebasierten Advocacy-Koalition begünstigte (Dudley & Richardson, 2004, p. 50). Im ACF wird davon ausgegangen, dass die Akteure grundlegend von ihren Überzeugungen und ihrem Wunsch angetrieben werden, diese Überzeugungen auch in die Politik zu überführen (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 147). Als zentrale Erklärungsvariable bilden sie die Grundlage für die Bildung, die Aufrechterhaltung und die Auflösung von Advocacy-Koalitionen (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 180). In den 50er-Jahren schlossen sich Akteure zu einer industrienahen Advocacy-Koalition zusammen, die die gemeinsame Überzeugung teilte, der Bau neuer Straßen sei essentiell für die wirtschaftliche Entwicklung (Marzotto et al., 2000, p. 58; Ney, 2012, p. 77; Robinson, 2019, p. 123). Als Hauptargument führten sie Probleme wie Transportschwierigkeiten auf ein unzureichendes Angebot zurück und betonten die wirtschaftlichen Kosten, die infolge von Verspätungen im Verkehr entstünden (Marzotto et al., 2000, p. 59). Um dem entgegenzuwirken, vertraten die Mitglieder dieser

Advocacy-Koalition die policy-bezogene Kernüberzeugung, der Ausbau des Straßenverkehrsnetzes sei wünschenswert und förderten weitere öffentliche Bauprojekte, die zu einer Erhöhung des Angebots beitragen sollten. Zugleich sprachen sie sich unter anderem für den Bau zusätzlicher Fahrspuren aus, um die Kosten von Staus zu mindern (Curtis & Low, 2016, p. 21; Marzotto et al., 2000, p. 59; Ney, 2012, p. 60).

Als wichtigste Voraussetzung für die Entstehung und den Erfolg dieser industrienahen Advocacy-Koalition kann das Wirtschaftswunder und der damit verbundene Anstieg der Gehälter in der Bevölkerung angeführt werden. Infolgedessen erhöhte sich der Anteil der Fahrzeuge sprunghaft und das Auto wurde seitdem nicht mehr nur als ein „*Hobby der Reichen*“ angesehen (Curtis & Low, 2016, p. 21). Hinzu kam die Gründung von Dachorganisationen wie der British Road Federation (BRF) in Großbritannien, die die Interessen von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen vertraten (Dudley & Richardson, 2004, p. 73; Robinson, 2019, p. 68). Sie verfolgten die Strategie, die Regierung über zwei separate Arenen unter Druck zu setzen, um finanzielle Mittel für den Bau neuer Straßen zu akquirieren. Zunächst versuchten sie die Öffentlichkeit für ihr Vorhaben zu gewinnen, den Ausbau der Infrastruktur voranzutreiben (Dudley & Richardson, 2004, p. 82). Gleichzeitig begannen sie damit, parlamentarischen Druck auszuüben. Trotz anfänglicher Beschränkungen seitens des Finanzministeriums führten die Bemühungen der wirtschaftsnahen Advocacy-Koalition zur Verlängerung eines Straßenbauprogramms, das für eine Summe von 50 Millionen Pfund ursprünglich auf drei Jahre angelegt war und nach seiner Verlängerung mit einem Betrag von schließlich 212 Millionen Pfund finanziert wurde (Dudley & Richardson, 1996, p. 72).

2.2.1 Wie gelangte das Thema des infrastrukturellen Ausbaus auf die politische Agenda?

Bevor die Rolle von verschiedenen Akteurskonstellationen für Lern- und Wandlungsprozesse untersucht wird, die den Weg in Richtung einer nachhaltigeren Verkehrspolitik geebnet haben, stellt sich zunächst die Frage, wie das Thema des infrastrukturellen Ausbaus überhaupt auf die politische Agenda gelangt ist. Um diese situativen Entwicklungstendenzen in der Verkehrspolitik zu erklären, wird häufig auf das MSF¹ (Multiple Streams Framework) von John Kingdon zurückgegriffen (Dudley & Richardson, 2004, p. 19; Low, 2013,

¹ Das MSF wird in der Literatur teilweise auch als MSA (Multiple Streams Approach) bezeichnet (Cairney, 2018, p. 11; Cairney & Jones, 2016, p. 37; Vosniadou, Vamvakoussi, & Skopeliti, 2008, p. 3 ff; Zahariadis, 2016b, p. 3)

p. 166; Ney, 2012, p. 194; Robinson, 2019, p. 72; Vigar, 2002, p. 189; 2013, p. 107). Es schließt an die Frage an, was die Menschen dazu veranlasst, sich mit einem bestimmten Thema, wie in dem Fall dem Ausbau der Infrastruktur zu befassen und dieses Thema – gegenüber anderen möglichen Themen – stärker zu gewichten (Kingdon, 1993, p. 40). Dafür betrachtet Kingdon den Agenda-Setting-Prozess anhand des Konzepts der „organisierter Anarchie“ aus dem Garbage-Can-Modell, das ebenfalls davon ausgeht, der politische Prozess sei von bestimmten Mustern und Strukturen durchzogen (Herweg, 2017, p. 25; Kingdon, 1984, p. 92; 1993, p. 41).

Ebenso wie das MSF zeichne sich eine „organisierte Anarchie“ durch eine „*fluide Partizipation*“, eine „*unklare Technologie*“, „*problematische (policy) Präferenzen*“ (Cohen, March, & Olsen, 1972, p. 1) und „*unabhängige Ströme*“ aus (Cohen et al., 1972, p. 3; Herweg, Zahariadis, & Zohlnhöfer, 2017, pp. 18-19). Die Menschen gehen routinemäßig in Organisationen ein und aus und verstehen in der Regel selten den Zweck oder ihre Rolle innerhalb der Organisation (Cohen et al., 1972, p. 3). Verschiedene Teilnehmer arbeiten – unabhängig von den anderen – jeweils daran, Lösungen für ähnliche Probleme zu finden (Cohen et al., 1972, p. 3; Kingdon, 1993, p. 41). Dabei werden die Ideen durcheinander gewürfelt, wobei die Lösungen nach Problemen suchen und nicht umgekehrt, wie es die Entscheidungsfindung nach dem Rational-Choice-Ansatz nahelegen würde (Colebatch, 2018, p. 246; Kingdon, 1995, p. 85 ff; Zahariadis, 2016a, p. 161). Ebenso wie das Garbage-Can-Modell geht Kingdon von der Existenz verschiedener Ströme aus (Kingdon, 2011, pp. 84-87). Dennoch unterscheidet sich Kingdons Ansatz in drei wesentlichen Punkten von dem Garbage-Can-Modell. Erstens konzentrierte sich das Garbage-Can-Modell speziell auf Entscheidungsprozesse (Zahariadis, 1995, p. 33), während Kingdon die Frage behandelt, wie Themen überhaupt erst auf die politische Agenda gelangen und wie es dazu kommt, dass bestimmte Alternativen gegenüber anderen priorisiert werden (Kingdon, 1993, p. 40). Zweitens beruhe das Garbage-Can-Modell auf der Annahme, es würden vier Ströme existieren (Cohen et al., 1972, p. 3), während Kingdon von drei Strömen ausgehe (Herweg et al., 2017, pp. 20-24). Drittens betone Kingdon die Rolle von *policy entrepreneurs* für die Kopplung der drei Ströme (Herweg et al., 2017, p. 28; Howlett, McConnell, & Perl, 2015, p. 421). Der Erfolg der *policy entrepreneurs* hänge davon ab, ob sie eine überzeugende Story erzählen, mit der sie ein Problem framen, ob sie vorher sicherstellen, dass ihre favorisierte Lösung überhaupt verfügbar ist und darüber, ob sie es schaffen, ein *window of opportunity* auch zu nutzen (Cairney, 2018, pp. 210-211). Das MSF von John Kingdon un-

terscheidet zwischen Ideen der Problemlösung (*problem stream*) und der Lösungsfindung (*policy stream*) sowie zwischen der Möglichkeit der politischen Entscheidungsträger, eine Policy auch umzusetzen (*political stream*) (Herweg, Huß, & Zohlnhöfer, 2015, pp. 436-443). Eine vollständige Konvergenz der drei Ströme erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Thema oder ein Sachverhalt auf die politische Agenda gelange (Dunn, 2015, p. 51).

In der Literatur wird anhand des MSF erklärt, wie das Predict-and-Provide-Paradigma infolge situativer Entwicklungstendenzen auf die politische Agenda gelangt ist und wie sich der Agenda-Setting-Prozess seit Mitte der 80er-Jahre verändert hat, nachdem die negativen ökologischen Auswirkungen des MIV zunehmend in das öffentliche Bewusstsein gerückt sind (Curtis & Low, 2016, pp. 20-21; Dudley & Richardson, 2004, p. 51; Low, 2013, p. 166; Robinson, 2019, p. 51; Vigar, 2002, p. 14). Obwohl das bisherige Vorgehen, die Infrastruktur weiter auszubauen, durch die wachsende Bedeutung des Umweltschutzes, durch die Ölpreiskrise im Jahr 1973, die aufgrund der Vervierfachung des Ölpreises seit dem Nahostkrieg hervorgerufen wurde und durch die Notwendigkeit von Haushaltskürzungen infrage gestellt wurde, hatte die Verabschiedung des Roads for Prosperity-Programms zunächst zur Folge, dass sich die hegemoniale Position des Straßenbaus bis Mitte der 90er-Jahre erneut als dominierender Diskurs der Verkehrsplanung etablierte (Dudley & Richardson, 2004, p. 136; Sperling & Cannon, 2008, p. 15). Ausgehend von der Idee der drei Ströme wird im Agenda-Setting-Prozess eine Lösung (Straßenbau) zur Bewältigung eines Problems (Verkehrsüberlastung) mit einer Vielzahl von Technologien (Prognose der Verkehrsnachfrage) zusammengebracht (Low, 2013, p. 166). In den Worten Kingdons schwimme in der „*politischen Suppe*“ die Lösung umher (Kingdon, 1995, p. 116), das Angebot auszuweiten, um die Verkehrsüberlastung zu verringern und die Nachfrage zu befriedigen.

2.2.2 „Blühende Landschaften“: Das Narrativ des unbegrenzten wirtschaftlichen Wachstums

Trotz dieser Entwicklungstendenzen liefert das MSF keine ausreichende Erklärung dafür, mit welcher Geschwindigkeit das Straßenbauprogramm in den darauffolgenden Jahren vorangetrieben wurde (Dudley & Richardson, 2004, p. 67). Eine mögliche Erklärung liefert das Narrativ, das von der industrienahen Advocacy-Koalition strategisch genutzt wurde, um die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen und Lernprozesse in Gang zu setzen, die schließlich einen Politikwandel begünstigt haben (Ney, 2012, p. 185). Das Nar-

rative Policy Framework (NPF) beruht auf der Idee, die öffentliche Meinung könne sich verändern, wenn eine Geschichte überzeugend erzählt werde (Shanahan, Jones, & McBeth, 2018, p. 9; Shanahan, McBeth, & Hathaway, 2011, p. 374). Je nachdem, welche analytische Ebene betrachtet wird, untersucht die Literatur über das NPF, wie sich Narrative auf die Mikro-, die Meso- und die Makroebene auswirken (Jones, Shanahan, & McBeth, 2014, p. 10; Shanahan, Jones, & McBeth, 2018, p. 2). Bei der Betrachtung der Mikroebene steht die Frage im Zentrum, wie politische Narrative die individuelle Meinungsbildung beeinflussen (Jones & McBeth, 2010, p. 343; Jones et al., 2014, p. 70). Auf der Mesoebene wird untersucht, wie sich Narrative auf *policy outcomes* auswirken (Jones & McBeth, 2010, p. 345; Jones et al., 2014, p. 36). Die Makroebene fokussiert sich darauf, wie sich Narrative auf verschiedene Subsysteme auswirken (Shanahan, Jones, & McBeth, 2018, p. 11). Statt viel Wert auf politische Details zu legen, sei es wichtiger, eine gute Geschichte zu erzählen. Aktuell zählen das *Setting*, die *Charaktere*, der *Plot* und die *Moral* zu den vier wichtigsten Komponenten, die eine erfolgreiche Geschichte beinhalten muss, damit sie tiefgreifende Veränderungen in der öffentlichen Meinung bewirken könne (Shanahan, Jones, McBeth, & Radaelli, 2018, pp. 175-176). Bei dem *Setting* käme es darauf an, wie ein Narrativ kontextuell verortet werde (Shanahan, Jones, McBeth, et al., 2018, p. 176). Neben dem richtigen *Setting* tauchen in überzeugenden Geschichten auch fesselnde Charaktere wie „Helden“, „Schurken“ und „Opfer“ auf (Jones & McBeth, 2010, p. 334; Shanahan, Jones, McBeth, et al., 2018, p. 176). Über die *Moral* wird ihren Handlungen schließlich ein Sinn verliehen (Jones et al., 2014, p. 195; Shanahan, Jones, & McBeth, 2018, p. 6). Im *Plot* werden narrative Handlungsstränge so strukturiert, dass sie einen Anfang, einen Verlauf und ein Ende nachzeichnen (Jones et al., 2014, p. 6).

Obwohl einige Studien bereits die Rolle von Narrativen für die Einführung neuer Technologien (Venturini, Hansen, & Andersen, 2019, p. 212), die Reduktion von CO₂ (Creutzig, 2016, p. 2; Markantoni, 2016, p. 167; Williams, 2017, p. 8) und den Aus- und Aufbau der Infrastruktur aus einer ökologischen Perspektive (Cavill, Kahlmeier, Rutter, Racioppi, & Oja, 2008, p. 298; Sinnett, Smith, & Burgess, 2015, p. 105) untersucht haben, ist die Arbeit von Ney von großer Bedeutung, um das zuvor skizzierte NPF auf die Entwicklungstendenzen der Verkehrspolitik in der Nachkriegszeit zu übertragen. Das Narrativ, das von der industrienahen Advocacy-Koalition lanciert wurde, verband den Zugang zur Mobilität mit dem unbegrenzten wirtschaftlichen Wachstum (Ney, 2012, p. 53). Während sich die „Bösewichte“ dafür eingesetzt hätten, ineffiziente Verkehrsträger wie die Eisenbahn zu priorisieren, sorgen die „Helden“ dafür, eine ausreichende Infrastruktur bereitzustellen, um

die Dynamik des unbegrenzten wirtschaftlichen Wachstums nicht durch die Entstehung von Staus zu beeinträchtigen (Ney, 2012, p. 59 ff). Darüber hinaus hätten die „Helden“ ihrem Handeln einen Sinn verliehen, indem sie die Deregulierung der Verkehrsmärkte als notwendige Voraussetzung für Aufstiegsmöglichkeiten und gesellschaftlichen Wohlstand vorantreiben wollten (Ney, 2012, p. 59 ff).

2.2.3 Die Einbettung des industrienahen Narrativs in den Predict-and-Provide-Diskurs

Im Narrativ der industrienahen Advocacy-Koalition werden die Befürworter einer angebotsorientierten Verkehrspolitik als „Helden“ und die Gegner als „Bösewichte“ klassifiziert. Doch wie hat dieses Narrativ schließlich dazu beigetragen, Lernprozesse zu begünstigen, die sich bis auf die Ebene übergeordneter Ziele erstreckten? Um dieser Frage nachzugehen, muss die Bedeutung des Narrativs über die darunterliegende diskursive Struktur erschlossen werden (Fischer & Gottweis, 2012, p. 12). Während in einem Narrativ gezielte Rollenzuschreibungen vorgenommen werden, liefere der Diskurs, in den das Narrativ eingebettet ist, den dafür notwendigen interpretativen Kontext (Fischer & Gottweis, 2012, p. 237). Um zu untersuchen, wie soziale Realitäten durch Sprache mit Bedeutung versehen werden, konzeptualisiert Hajer Diskurse als „*ensembles of ideas, concepts and categorization*“ (Hajer, 1995, p. 44). Dafür wird die Sprache aus Sicht der interpretativen Policy-Forschung als ein Bedeutungssystem begriffen, das den Menschen dazu ver helfe, die Welt zu konstruieren und ihren Äußerungen einen Sinn zu verleihen (Yanow, 2000, p. 14). Um zu verstehen, wie Menschen über den Einsatz von Sprache Probleme definieren, wie sie der Welt einen Sinn geben und welche Lösungsmöglichkeiten sie bevorzugen, muss das zuvor skizzierte Narrativ im Kontext des Predict-and-Provide-Diskurses erfasst werden, der zu der damaligen Zeit die Verkehrspolitik dominierte.

Anders als im industrienahen Narrativ verfolgt der Predict-and-Provide-Diskurs nicht das Ziel, die öffentliche Meinung durch Freund- und Feindzuschreibungen zu beeinflussen. Vielmehr geht es darum, wie die Akteure in argumentativen Auseinandersetzungen versuchen, sich Unterstützung für ihre Definition der Wirklichkeit zu sichern (Fischer, 2003, p. 105). Diese Idee geht auf Hajer zurück, der die Politik als einen Kampf um „*diskursive Hegemonie*“ begreift, in dem die Akteure um die Bedeutung sozialer Phänomene ringen (Hajer, 1995, pp. 58-60). Den Befürwortern des Predict-and-Provide-Diskurses gelang es, die Verkehrspolitik der Nachkriegszeit länderübergreifend bis in die 90er-Jahre zu domi-

nieren und damit über einen Zeitraum von mehr als dreißig Jahren einen Zustand der diskursiven Hegemonie herzustellen (Docherty & Shaw, 2008, p. 51). Das Phänomen, dass die Ausgestaltung der Verkehrspolitik in verschiedenen Ländern von einer angebotsorientierten Diskurskoalition dominiert wurde, kann auf die analytische Breite der diskursanalytischen Perspektive zurückgeführt werden. Aufgrund des hohen Abstraktionsniveaus umfasst das Konzept der Diskurskoalitionen einen sehr weit gefassten Akteurskreis, da sich auch Akteure aus anderen Ländern einem Diskurs anschließen können, sofern sie dieselben Interessen vertreten. Im Gegensatz zum ACF spiegeln sich diese Interessen jedoch nicht in gemeinsamen Überzeugungen wieder, sondern werden in Form von generativen Storylines artikuliert (Peters & Pierre, 2006, p. 470). Die Unterstützer des Predict-and-Provide-Diskurses schlugen in ihrer Storyline vor, dem prognostizierten Verkehrswachstum durch Maßnahmen der Angebotssteigerung entgegenzuwirken. Vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Aufschwungs thematisierten sie das Problem, der Bedarf an Infrastruktur übersteige das zur Verfügung gestellte Angebot. Zu der Zeit etablierte sich das vordergründige Ziel, die Straßeninfrastruktur für schnell wachsende Volkswirtschaften bereitzustellen (Næss, Andersen, Nicolaisen, & Strand, 2014, p. 102; Owens, 1995, pp. 43-44). Als bevorzugtes Entscheidungsinstrument wurde dafür eine Kosten-Nutzen-Analyse vorgeschlagen (Vigar, 2013, p. 52), die auf der Annahme basierte, Gewinne und Verluste seien substituierbar und können individuell addiert werden (Rietveld & Bruinsma, 2012, p. 72).

2.2.4 Vom Diskurs zum Paradigma: Die Etablierung des Predict-and-Provide-Paradigmas

Wenn es Akteuren gelingt, sich Unterstützung für ihre Definition der Wirklichkeit zu sichern, könne ein Diskurs auch zu einem Paradigma avancieren, sofern er sich über mehrere Jahre als hegemonialer Bezugsrahmen etabliert habe (Hall, 1993, p. 279; Vigar, 2013, p. 181). Die lange Dominanz des Predict-and-Provide-Diskurses habe dazu geführt, dass sich der Diskurs dauerhaft als hegemonialer Bezugsrahmen gefestigt habe (Vigar, 2013, p. 42). Doch welche Voraussetzungen begünstigen, dass sich ein Diskurs als führender Bezugsrahmen etabliert? Damit das geschieht, müssen eine Diskursstrukturierung und eine Diskursinstitutionalisierung erfolgen (Hajer, 1995, p. 66 ff). Das heißt, die zentralen Akteure müssen im Rahmen der Diskursinstitutionalisierung von einer kausalen Storyline (Stone, 1989, p. 283) überzeugt werden und auf deren Grundlage dazu veranlasst werden, Veränderungen in Gang zu setzen (Hajer, 2006, p. 260). Die Strukturierung eines

Diskurses zeigt sich daran, dass sich die Akteure auf die Ideen, Konzepte und Kategorien eines bereits bestehenden Diskurses stützen, um ihren Argumenten Glaubwürdigkeit zu verleihen (Hajer, 2006, p. 254 ff). Diese beiden Phänomene können im Predict-and-Provide-Diskurs beobachtet werden, nachdem die Stakeholder organisatorische, regulatorische und/oder rechtliche Veränderungen (Diskursinstitutionalisierung) mit der Begründung durchsetzten, die individuelle Mobilität in Form von zurückgelegten Kilometern müsse zugunsten des wirtschaftlichen Nutzens maximiert werden (Diskursstrukturalisierung) (Metz, 2012, p. 53; Vigar, 2013, p. 26).

Damit sich ein Diskurs als hegemonialer Bezugsrahmen etabliert, müssen also Veränderungen auf der Ebene übergeordneter Ziele herbeigeführt werden. Doch wie können solche Wandlungsprozesse konzeptualisiert werden? Einen Ansatz, der häufig als Erklärung für diese Art von verkehrspolitischen Veränderungen herangezogen wird, liefert Peter Hall, der einen Paradigmenwechsel annimmt (Dudley & Richardson, 2004, p. 18; Ryley & Chapman, 2012, p. 202; Vigar, 2001, p. 269; 2002, p. 165). Ausgehend von Hall können tiefgreifende Veränderungen auf der Ebene der übergeordneten Ziele unter dem Begriff des Paradigmenwechsels subsumiert werden (Hall, 1993, p. 280). Die Paradigmenwechsel erstrecken sich über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren, der auch in verschiedenen Ansätzen der Policy-Forschung als notwendig erachtet wird, um die Dynamik des politischen Wandels zu erklären (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 181).

Eine mögliche Erklärung für die historisch-strukturelle Dominanz der wirtschaftlichen Interessen kann auf solche institutionellen Veränderungen und die Neupriorisierungen von politischen Zielen zurückgeführt werden, deren unterschiedliche Nuancen unter Rückgriff auf das Konzept des paradigmatischen Wandels genauer ausdifferenziert werden können. Damit das gelingt, stelle Hall mit seinem Konzept des Paradigmenwechsels eine Analogie zur Kuhnschen Theorie her, mit der er den Wandel anhand von drei Stufen zu konzeptualisiere (Hall, 1993, p. 279; Hogan & Howlett, 2015, p. 122). Die Idee, Paradigmenwechsel würden größere Veränderungen im wissenschaftlichen Denken hervorrufen, geht ursprünglich auf Thomas Kuhn zurück, der Paradigmenwechsel immer auch als Interpunktionspunkte in der Geschichte eines Forschungsgebietes begreift, die sich durch einen revolutionären Charakter auszeichnen würden (Kuhn, 2012, p. 23). In Anlehnung an Kuhn hebt Hall Gemeinsamkeiten zwischen der Wissenschaft und der Politik hervor. Während Wissenschaftler versuchen würden, Rätsel zu lösen, stünden politische Entscheidungsträger vor der Herausforderung, Probleme lösen zu müssen (Hogan & Howlett,

2015, p. 122). In so einem Fall sei der politische Prozess durch eine Phase der Stabilität gekennzeichnet, in der nur marginale beziehungsweise inkrementelle politische Veränderungen zu verzeichnen seien, sofern ein vorherrschendes Paradigma zu einer möglichen Lösung von bestehenden Rätseln oder Problemen beitrage (Hogan & Howlett, 2015, p. 122; Lindblom, 1958, p. 535). In Anlehnung an Kuhn, der wissenschaftliche Erkenntnisse in Methoden, Theorien und Gesetzmäßigkeiten unterteilte, ging Hall durch seine Unterscheidung zwischen politischen Werten, Prinzipien und Instrumenten ebenfalls von drei hierarchischen Ebenen aus, um den Politikwandel anhand von drei Stufen zu beschreiben (Hall, 1993, p. 279; Hogan & Howlett, 2015, p. 122).

Der *first order change* sei am schwächsten ausgeprägt und trete am häufigsten auf. Diese geringfügigen Änderungen betreffen die institutionellen Vorgaben, die für den Einsatz von Politikinstrumenten erforderlich seien (Hall, 1993, pp. 278-282). So könne sich ein *first order change* im Feld der Verkehrspolitik darin manifestieren, dass die Ausgaben für die verschiedenen Verkehrsträger umverteilt werden. Dabei bleiben die Ziele einer Policy, wie der Einsatz finanzieller Mittel für den Bau neuer Straßen oder die Verwendung der Haushaltsausgaben für den Ausbau des ÖPNV, weiterhin bestehen. Der *second order change* beziehe sich auf die Zeiträume, in denen die Rangfolge der Ziele hinsichtlich der Bereitstellung der Infrastruktur weitgehend erhalten bleibe (Low, 2020, p. 161). Allerdings werden die grundlegenden politischen Instrumente stets angepasst, mit denen Ziele im *second order change* erreicht werden sollen (Hall, 1993, pp. 278-282). Eine solche Anpassung kann sich beispielsweise in der Einführung der Congestion Charge manifestieren (Dudley, 2013, p. 1147; Leape, 2006, p. 158; Prud'Homme & Bocarejo, 2005, p. 283). Der *third order change* sei am stärksten ausgeprägt und könne relativ selten beobachtet werden. So eine Veränderung sei durch einen paradigmatischen Wandel im kognitiven Rahmen gekennzeichnet, der als eine Veränderung auf der Ebene übergeordneter Ziele definiert wird (Hall, 1993, pp. 283-287). Ein *third order change* lässt sich in der Verkehrspolitik daran erkennen, dass die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums nicht mehr priorisiert, sondern stattdessen die Nachhaltigkeit des Verkehrs als vorrangiges Ziel erachtet wurde. Ausgehend von dem Konzept des Paradigmenwechsels können drei verschiedene Paradigmen identifiziert werden, die die Ziele der Verkehrsplanung und -entscheidung seit der Nachkriegszeit auf unterschiedliche Weise definiert haben (Banister, 2008, p. 78; Dorey, 2005a, p. 5; Dudley & Richardson, 2004, p. 22; Inderwildi & King, 2012, p. 160; Isaksson et al., 2017, p. 56; Owens, 1995, p. 48; Vigar, 2002, p. 22).

Ein erster „Wandel dritter Ordnung“ habe zunächst dazu geführt, dass sich die Interessen der wirtschaftsnahen Akteure in Großbritannien und Australien durch die Unterstützung eines Akteursnetzwerkes als vollwertiges Paradigma etablieren konnten, das sich durch Ressourcenabhängigkeiten, geteilte Verantwortung für die Erbringung von Dienstleistungen und ein hohes Maß an Vernetzung auszeichnete (Dudley & Richardson, 2004, p. 22). Diese Art von Akteursnetzwerk wird auch als *policy community* bezeichnet (Fischer & Miller, 2017, p. 140). Ebenso wie in *epistemic communities* verhandeln *policy communities* die Lösung von politischen Problemen diskursiv (Stone & Denham, 2004, p. 63). Ausgehend von Benson übernahm Rhodes in späterer Zusammenarbeit mit March die Idee, Organisationen würden untereinander Ressourcen austauschen, weshalb sie in der Regel voneinander abhängig seien (Marsh & Rhodes, 1992, p. 78; Rhodes, 1997, p. 37). Auf der Grundlage dieser Ressourcenabhängigkeiten bilden sie politische Netzwerke (Rhodes, 1997, pp. 44-45). Rhodes identifiziert verschiedene Arten von Netzwerken. Er unterscheidet zwischen *issue networks* von Heclo, die eine lose, offene und sich verschiebende Konstellation von Akteuren umfassen (Rhodes, 1997, pp. 34-35) und *policy communities* (Marsh & Rhodes, 1992, p. 49 ff; Rhodes, 1997, p. 43). Das Wort *community* beschreibt die Idee, dass sich eine kleine Anzahl von Teilnehmern zusammenschließt, die sich gut kennen und die ähnliche Werte und politische Ziele miteinander teilen (Fischer & Miller, 2017, p. 137). Ein Großteil der Verkehrspolitik der Nachkriegszeit ging aus einer solchen *policy community* hervor, die sich durch Ressourcenabhängigkeiten und eingeschränkte Zugangsmöglichkeiten auszeichnete (Carter, 2018, p. 193; Dudley & Richardson, 2004, p. 5; Vigar, 2013, p. 32).

Eine Voraussetzung dafür war der Anstieg des Motorisierungsgrads, der wiederum zu dem sichtbaren Problem der Verkehrsüberlastung beitrug (Curtis & Low, 2016, p. 21; Dudley & Richardson, 2004, p. 67). Als Reaktion auf die zunehmenden Stauprobleme in Großbritannien gab die damalige Regierung unter Margaret Thatcher im Jahr 1989 Verkehrsprognosen (National Road Traffic Forecasts) in Auftrag, die voraussagten, das Verkehrsaufkommen würde bis zum Jahr 2025 von 83 % auf 142 % ansteigen (Dudley & Richardson, 1996, p. 77; Robinson, 2019, p. 5). Als Reaktion auf die Stauprobleme führte der Druck seitens einer *policy community*, bestehend aus dem Verkehrsminister, dem BRF, Vertretern der Straßenbau- und der Ölindustrie sowie verschiedenen Organisationen der Automobilbranche dazu, dass die Regierung noch im selben Jahr das Roads-for-Prosperity-Programm verabschiedete und finanzielle Mittel für die Realisierung des Programms freigab, das den Ausbau der Infrastruktur vorsah (Docherty & Shaw, 2008, p. 51;

Dudley & Richardson, 2004, pp. 90-157; Robinson, 2019, p. 5). Diese geschlossene *policy community* hat also zunächst dazu beigetragen, die Verkehrspolitik stark auf den Straßenbau auszurichten und die Förderung des MIV erfolgreich als Lösungsansatz in den Verkehrsministerien zu etablieren (Dorey, 2005b, p. 146; Dudley & Richardson, 2004, p. 67; Robinson, 2019, p. 55).

2.2.5 Der Wandel von durchlässigen issue networks zu einer vollwertigen Advocacy-Koalition

Seit Mitte der 70er-Jahre haben vor allem organisierte Interessengruppen im Feld der Verkehrspolitik zunehmend an Bedeutung gewonnen, die sich für verschiedene Aspekte der Umwelt eingesetzt haben (Dudley & Richardson, 2004, pp. 116-118; Glaister, 2017, p. 169). Diese Akteursgruppen werden in der Literatur auch als *issue networks* bezeichnet, da sie sich temporär über ein gemeinsames Interesse an einem bestimmten Thema zusammenschließen (Cairney, 2019, p. 153). Vereinfacht ausgedrückt seien *issue networks* durchlässige Gruppen, die sich – je nach Aufmerksamkeit, die einem bestimmten Thema zuteil werde – entweder durch eine rückläufige oder eine anwachsende Zahl an Gruppenmitgliedern auszeichnen (Lejano et al., 2013, p. 7). Die *issue networks* können als eine Art Gegenentwurf zum Konzept der „eisernen Dreiecke“ verstanden werden, da beide Ansätze zu unterschiedlichen Antworten über die Beschaffenheit politischer Subsysteme gelangen. Im Gegensatz zum geschlossenen *iron triangle* betone der Issue-Network-Ansatz den fluiden Charakter von Policy-Subsystems, indem er verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Hintergründen einbeziehe, die unter anderem aus der Verwaltung, der Politik und der Zivilgesellschaft stammen würden (Fischer & Miller, 2017, p. 137). Im Fall der Erosion des Predict-and-Provide-Paradigmas entwickelten die *issue networks* ein gemeinsames Interesse an der Auseinandersetzung mit verkehrspolitischen Umweltfragen, denen sie eine nationale Bedeutung verliehen (Carter, 2018, p. 193; Dorey, 2005b, p. 149; Dudley & Richardson, 2004, p. 221; Lejano et al., 2013, p. 7). Im Unterschied zur *policy community*, deren gemeinsames Ziel darin bestand, den Ausbau der Infrastruktur voranzutreiben (Robinson, 2019, p. 55), kann die Opposition der *issue networks* gegen den Bau neuer Straßen auf unterschiedliche Anliegen und Ziele zurückgeführt werden (Glaister, 2017, p. 169 ff). Trotz der Vielzahl organisierter Interessen entwickelten die durchlässigen Gruppen zu der Zeit noch keine kohärente und einheitliche Kampagne (Carter, 2018, p. 175; Low, 2012, p. 207).

Seit den 70er-Jahren gewannen diese *issue networks* zunehmend an Einfluss bis sie sich – mehrere Jahre später – zu einer vollwertigen Advocacy-Koalition entwickelten. In Großbritannien war die Eisenbahnindustrie seit dieser Zeit wiederholt von der Kürzung finanzieller Mittel betroffen (Dudley & Richardson, 2004, pp. 116-118). Sie scheiterte daran, ihre Interessen gegen die dominierende *policy community* durchzusetzen, die den Straßenbau forcierte. Um an Einfluss zu gewinnen, beschlossen die Eisenbahngewerkschaften, sich mit einer Vielzahl an Gruppen und Verbänden wie Friends of the Earth (in Deutschland: BUND) oder National Trust zusammenzuschließen, die sich für den Umweltschutz einsetzten. Mit der finanziellen Unterstützung von Eisenbahngewerkschaften und der British Rail gründeten sie im Jahr 1973 die Gruppe Transport 2000, die die Interessen der Eisenbahnindustrie mit dem Umweltschutz verschränkte und orchestrierte (Dudley & Richardson, 2004, pp. 116-118; Robinson, 2019, p. 148). Diese lokalen und nationalen Gruppen schlossen sich auf der Grundlage der gemeinsamen Überzeugung zusammen, die Überlastung der Straßen durch den MIV gehe mit negativen ökologischen und gesundheitlichen Auswirkungen einher. Statt wie in den 70er-Jahren lokale Protestgruppen gegen den Bau neuer Straßen zu mobilisieren, warben sie erfolgreich Ressourcen ein und gewannen staatliche und nichtstaatliche Akteure für die Vertretung ihrer Interessen (Dudley & Richardson, 2004, p. 109). Aufgrund ihrer kollektiven Handlungsbemühungen konnte die Kooperation zwischen der Eisenbahnindustrie und den Umweltschutzverbänden und -organisationen seit Beginn der 90er-Jahre als eine vollwertige Advocacy-Koalition bezeichnet werden. Seitdem haben sie ihr kollektives Handeln darauf ausgerichtet, den Ausbau des Schienennetzes und den Umstieg auf den Nahverkehr voranzutreiben (Marzotto et al., 2000, p. 59). Diese Lösungsmöglichkeiten werden in der Literatur auch als *disruptions* bezeichnet, da sie auf Verhaltensanpassungen abzielen, die das Fahrverhalten der Verkehrsteilnehmer langfristig verändern sollen (Marsden & Docherty, 2013, p. 52).

So gaben verschiedene Organisationen dieser umweltorientierten Advocacy-Koalition nach dem Beschluss des Roads-for-Prosperity-Programms Studien in Auftrag, die untersuchten, ob der von der Regierung geplante Ausbau der Infrastruktur dem prognostizierten Wachstum des Straßenverkehrs gerecht werden würde (Dudley & Richardson, 2004, p. 173 ff). Die Berichte wiesen darauf hin, dass sich die verursachten Emissionen negativ auf die menschliche Gesundheit auswirken werden und gelangten zu dem Ergebnis, die Stau- bildung werde weiter (wenn auch langsamer) zunehmen, selbst wenn der Bau neuer Stra-

ßen so umgesetzt werde, wie es das Roads-for-Prosperity-Programm vorschrieb (Dudley & Richardson, 2004, p. 173 ff).

Diese Erkenntnis hat Lernprozesse in Gang gesetzt, die mit Heclos Vorstellung von Politik als Form des „*kollektiven Rätsels*“ im Einklang stehen (Moran, Rein, & Goodin, 2008, p. 372). So argumentierte Heclo in seiner Studie über Veränderungen in der politischen Entscheidungsfindung in Großbritannien und in Schweden, die politische Entscheidungsfindung sei nicht nur mit Macht, sondern auch Unsicherheit verbunden (Colebatch, 2018, p. 334; Moran et al., 2008, p. 372). Mit seinem Fokus auf Beamte betont Heclo die Rolle eines kleinen Kollektivs als Katalysator für politische Lernprozesse. Diese *policy middlemen* kodieren, speichern, interpretieren und diskutieren politische Erfahrungen (Heclo & King, 1978; Maier, Hurrelmann, Nullmeier, Pritzlaff, & Wiesner, 2013, pp. 99-100). Ebenso wie die Mitglieder der umweltorientierten Advocacy-Koalition gelangten führende Beamte in den Kommunen ebenfalls zu dem Schluss, das größtmögliche Programm zum Straßenbau würde lediglich das Tempo verlangsamen, mit dem die Staubbildung voranschreite. Sie rätselten darüber, wie die Verkehrsüberlastung dauerhaft verringert werden könne und waren maßgeblich an der Entwicklung von neuen Ideen und Vorschlägen beteiligt (Vigar, 2002, p. 163; 116 ff).

Darüber hinaus brachten die Studien der Mitglieder der umweltorientierten Advocacy-Koalition den Bau neuer Straßen erstmals mit den negativen Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit und die Umwelt in Verbindung und führten dazu, dass eine thematische Veränderung des *problem streams* von der Verkehrsüberlastung hin zur Problematisierung negativer ökologischer Auswirkungen des MIV stattfand (Curtis & Low, 2016, p. 32; Dudley & Richardson, 2004, p. 128; Robinson, 2019, p. 52). Auch für diese situativen Entwicklungstendenzen wird in der Literatur erneut das MSF herangezogen, um zu erklären, weshalb der Ausbau der Infrastruktur, der lange Zeit im *policy stream* als Lösung proklamiert wurde, zunehmend als Problem betrachtet wurde (Curtis & Low, 2016, p. 32; Dudley & Richardson, 2004, p. 128; Robinson, 2019, p. 52). Zwar betonte Kingdon mit seinem Begriff des *couplings*, Probleme und Lösungen würden über einen Kopplungsprozess miteinander in Verbindung gebracht werden (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer, 2018, p. 45). Dennoch vernachlässigte er die Frage, welche sprachlichen Strategien eingesetzt werden, um die Kopplung von Problem und Lösungen argumentativ zu begründen. Ebenso wie für die Etablierung des Predict-and-Provide-Paradigmas kann dessen Infra-gestellung auch anhand des NPF erklärt werden. Zu diesem Zweck habe die umweltnahe

Advocacy-Koalition ein Narrativ konstruiert, das ihnen die Rolle des „Opfers“ zuweise und in dem die industrienahen Akteure in der Rolle der „Bösewichte“ auftauchen würden (Ney, 2012, p. 56). In ihrem Narrativ entlarven sie das Märchen vom unbegrenzten wirtschaftlichen Wachstum als Mythos (Black & Nijkamp, 2002, p. 35; Ney, 2012, p. 65). Sie argumentieren, die „Bösewichte“ würden die Umwelt zerstören und die Peripherie durch den kontinuierlichen Ausbau der Infrastruktur in den Ballungsgebieten benachteiligen. Aus Sicht der umweltorientierten Advocacy-Koalition würden sich die „Helden“ dafür einsetzen, die Verkehrsbelastung drastisch zu reduzieren. Dafür müsse zunächst die Verkehrsnachfrage vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden und eine Vielzahl von Politikinstrumenten zum Einsatz kommen, wie beispielsweise die Erhebung von Straßennutzungsgebühren oder Maßnahmen zum Verkehrsmanagement, um eine nachhaltigere Ausrichtung der Verkehrslage zu forcieren (Ney, 2012, p. 72).

2.2.6 Name it, blame it, frame it: Framing-Strategien in der Verkehrspolitik

Während das ACF im Anschluss an Simon auf der Annahme basiert, die Akteure würden begrenzt rational handeln (Sabatier, 1988, p. 143), beschäftigt sich das MSF nicht damit, wie Probleme rational gelöst werden können (Zahariadis, 2016a, p. 158). Ausgehend von der Idee der Ambiguität läge eine Vielzahl von Möglichkeiten vor, mit denen ein Problem gelöst werden könne (Herweg et al., 2017, p. 18; Zohlnhöfer, Herweg, & Rüb, 2015, p. 12). Diese Mehrdeutigkeit habe dazu beigetragen, das Problem der Verkehrsüberlastung auf verschiedene Weisen zu framen, da es lang andauernde Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Akteurskonstellationen gab, ohne dass eine politische Lösung zu funktionieren schien (Zahariadis, 2003, p. 7).

Die Idee zu untersuchen, wie politische Probleme geframed werden, wird intensiv in der interpretativen Policy-Forschung diskutiert (Hajer et al., 2003, p. 141; Van Hulst & Yanow, 2016, pp. 1-2). Sie reicht bis auf die Arbeit von Donald Schön und Martin Rein zurück, die vorschlugen, Kontroversen anhand der Art und Weise zu erklären, wie politische Probleme geframed werden (Rein & Schön, 1996, p. 93). Im Feld der Verkehrspolitik kann anhand der Framing-Analyse nachvollzogen werden, dass die Verkehrsbelastung von der *policy community* der Nachkriegszeit als ein Problem geframed wurde, das auf die mangelnde Kapazität an Infrastruktur zurückgeführt wurde, während die umweltorientierte Advocacy-Koalition die Verkehrsbelastung als ein Problem geframed habe, das nur durch eine Reduzierung des MIV behoben werden könne (Robinson, 2019, p. 221).

Die Art und Weise, wie ein Problem geframed wird, spielt auch für Baumgartner und Jones eine zentrale Rolle, die sich – ebenso wie Kingdon – mit der Untersuchung von Agenda-Setting-Prozessen beschäftigen (Jones & Baumgartner, 2005, p. 38). Im Zentrum ihrer Analyse stehen Wandlungsprozesse, die selten, schnell und disruptiv eintreten (Baumgartner & Jones, 2010, pp. 285-286). Anhand der Punctuated Equilibrium Theory (PET) können radikale Veränderungen im Feld der Verkehrspolitik, die periodisch auftreten, auf die Neudefinition eines *policy images* zurückgeführt werden (Cairney, 2019, p. 156). Diese Leitbilder setzen sich aus empirischen Informationen und evaluativen Komponenten zusammen, die mit emotionalen Appellen verbunden werden. Über *policy venues* erhalten die *policy entrepreneurs* Zugang zum politischen Prozess und können dort Einfluss darauf nehmen, wie Institutionen bestimmte Themen bewerten, verstehen und einordnen, um schließlich die von ihnen gewünschten Veränderungen zu realisieren (Baumgartner & Jones, 2010, p. 35). Dieses Phänomen wird auch als *venue shopping* bezeichnet (Baumgartner & Jones, 2010, pp. 35-36; Jones & Baumgartner, 2005, p. 5). In der Verkehrspolitik der Nachkriegszeit nahmen die Minister eine führende Rolle darin ein, das *policy image* des notwendigen infrastrukturellen Ausbaus (evaluative Komponente) zu vermitteln. Als Begründung für den Anstieg des Autobesitzes verknüpften sie das konsumorientierte Handeln der Bevölkerung mit dem wachsenden Wohlstand, der als erstrebens- oder als wünschenswert (emotionale Komponente) angesehen wurde (Dudley & Richardson, 2004, p. 70; Dunn & Perl, 2009, p. 6; True, Jones, & Baumgartner, 1999, p. 161). Die Neuformulierung dieses *policy images* in den 90er-Jahren hatte jedoch eine Ausweitung von Konflikten zur Folge. Als ursächlich dafür werden in der PET Phasen angesehen, in denen einem bestimmten Thema, genauer einem *policy issue* wie den negativen Auswirkungen des MIV, eine große Aufmerksamkeit zuteil wurde (Yeo, 2006, p. 341). Wichtig dafür sei das Zusammenspiel aus positivem und negativem Feedback, das zur Entstehung eines *punctuated equilibriums* führe. Positives Feedback habe sich in der Überlastung der Ökosysteme manifestiert und weitere Veränderungen wie den Klimawandel begünstigt, während das negative Feedback eine Phase der Stabilität aufrecht erhalte (Baumgartner & Jones, 2010, p. 18; Yeo, 2006, p. 341). Diese Phasen der Stabilität, die durch eine weitläufige Akzeptanz eines *policy images*, wie beispielsweise dem infrastrukturellen Ausbau gekennzeichnet sind, werden auch als *policy monopolies* beschrieben (Baumgartner, Jones, & Mortensen, 2018, p. 62). Die lange Dominanz des Straßenbaus kann darauf zurückgeführt werden, dass solche *policy monopolies* in der Lage sind, dem Veränderungsdruck über eine lange Zeit standzuhalten (Baumgartner & Jones, 2010, p.

26). Sie weisen Parallelen zur Kuhnschen Theorie über wissenschaftliche Revolutionen auf, da erst ein ausreichender und langanhaltender Druck durch das Aufkommen neuer Ideen zu einem grundlegenden Umdenken der politischen Grundsätze führe (Meijerink, 2009, p. 24). Daran schließt die Frage an, welche Dynamiken dazu geführt haben, das *policy monopoly* des Straßenbaus als führendes Paradigma abzulösen.

2.3 Das Aufkommen des Predict-and-Prevent-Paradigmas

Die verschiedenen Probleme, die aus dem kontinuierlichen Ausbau der Straßenkapazität resultierten, führten schließlich zur Öffnung eines doppelten *policy windows*, das die Aufmerksamkeit auf verschiedene Probleme im Zusammenhang mit der Bereitstellung der Straßenkapazität lenkte (Dudley & Richardson, 2004, p. 116). Im Modell von Kingdon kann sich so ein Fenster in jedem der drei Ströme öffnen, wenn eine Kombination aus günstigen Bedingungen vorliegt. Die Öffnung eines doppelten *policy windows* könne auf das Zusammenspiel zwischen endogenen Faktoren (Zweifel an den Praktiken des Verkehrsministeriums) und exogenen Faktoren (die Anerkennung ökologischer Grenzen bei der Berücksichtigung verkehrspolitischer Probleme) zurückgeführt werden (Robinson, 2019, p. 37). In der aktuellen Literatur wurde zudem vorgeschlagen, das *policy window* durch die Einführung der Begriffe *agenda window* und *decision window* zu präzisieren (Herweg et al., 2017, p. 26). Die Unterscheidung zwischen dem *agenda window*, das sich im *problem stream* öffne, wenn sich bestimmte Indikatoren wie Arbeitslosigkeit rapide verschlechtern (Herweg et al., 2017, p. 26) und dem *decision window*, das sich erst im Anschluss an die erfolgreiche Kopplung der Ströme durch das *agenda window* öffne und sich in der Verabschiedung von Gesetzesvorlagen manifestiere (Herweg et al., 2017, p. 31), wird nachfolgend vernachlässigt, da in der Forschung über situative Entwicklungstendenzen in der Verkehrspolitik bislang meist nur von der Öffnung eines *policy windows* gesprochen wird.

Im Zuge der Öffnung dieses doppelten *policy windows* wurde der Bericht des Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment (SACTRA) veröffentlicht (Curtis & Low, 2016, p. 32; Dudley & Richardson, 2004, p. 116). Darin wurde dokumentiert, der Ausbau der Infrastruktur führe zu einem induzierten Verkehrswachstum (Dudley & Banister, 2018, p. 488; Goodwin, 1996, p. 37; Hills, 1996, p. 5; Neuburger, 2000, p. 184; Robinson, 2019, p. 97). Ausgehend vom SACTRA-Bericht verbringen die Menschen einen durchschnittlichen Teil ihrer Zeit auf Reisen (European Conference of Ministers of Transport,

2003, p. 52). Werden die Straßenkapazitäten nun erweitert, können die Fahrten in kürzerer Zeit absolviert werden (Dowling, 2005, p. 13). Der SACTRA-Bericht gelangt daraufhin zu dem Ergebnis, die eingesparte Zeit werde in erneute Fahrten investiert (Metz, 2008, p. 327). Daraufhin wurde das Predict-and-Provide-Paradigma noch stärker auf seine Gültigkeit überprüft (Seel, Paterson, & Doherty, 2000, p. 208; Vigar, 2013, p. 180). Zudem entstand auf dieser Grundlage die Idee, inkrementelle politische Eingriffe zur Förderung des Straßenbaus einzudämmen oder teilweise sogar in Gänze zu verhindern (Vigar, 2002, p. 185). Diese Idee löste in der Verkehrsforschung eine intensive Diskussion aus, die in der Frage mündete, ob der Vorsatz, den Verkehr nachhaltiger gestalten zu wollen, einen neuen *third order change* und damit die Ablösung des Predict-and-Provide-Paradigmas einleiten würde (Curtis & Low, 2016, p. 23). Ausgehend von Kingdon wurde ein neuer *problem stream* (ökologische Fragen) mit Ereignissen im *policy stream* (Straßenverkehrsprognosen) gekoppelt und habe unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Evidenz (SACTRA-Bericht) dazu geführt, dass sich ein neues *window of opportunity* als Voraussetzung für größere politische Wandlungsprozesse geöffnet habe (Vigar, 2013, p. 67).

2.3.1 Ein vollwertiges Ersatzparadigma?

Doch reichten diese ersten Ideen, wie die Einbeziehung der Umweltbelastungen, ein effektives Verkehrsmanagement und der Umstieg auf umweltfreundlichere Verkehrsträger bereits aus, um die Entstehung des *New Realism* und damit das Aufkommen eines neuen Paradigmas zu proklamieren? (Goodwin, Hallett, Kenny, & Stokes, 1991, p. 3 ff; Owens, 2015, p. 37). Ein vorherrschendes Paradigma werde erst dann vollständig verworfen, wenn ein neues „Ersatzparadigma“ zur Diskussion gestellt werde, das sich langfristig als normativ geprägter Bezugsrahmen etabliert (Capano & Howlett, 2009, p. 74). Das Aufkommen des neuen Predict-and-Prevent-Paradigmas wurde mit dem Verweis auf die Kürzung von mehr als 100 Straßenbauprogrammen und der Einsparung finanzieller Mittel in Höhe von knapp sechs Milliarden Pfund bestätigt (Curtis & Low, 2016, p. 23; Dudley & Richardson, 2004, p. 179). Dennoch wurde darauf hingewiesen, die Auswirkungen auf das Reiseverhalten und den Anteil der Verkehrsmittel im Vereinigten Königreich seien zu marginal gewesen, um einen vollständigen Paradigmenwechsel zu proklamieren. Einerseits verringerte sich der Anteil der Reisen mit dem PKW von 85 % in den 90er-Jahren nur leicht auf etwa 83 % im Jahr 2007. In der gleichen Zeitspanne stieg der Anteil des Schienenverkehrs ebenfalls nur um ein Prozent an (Curtis & Low, 2016, p. 23).

2.3.2 Die zirkuläre Pfadabhängigkeit des Verkehrssystems

Auch wenn das Predict-and-Provide-Paradigma mit dem Aufkommen des Predict-and-Prevent-Paradigmas nicht mehr als vorherrschender Bezugsrahmen in der Verkehrsplanung betrachtet wurde, galt es in der Praxis weiterhin als einflussreich (Owens, 1995, p. 43). Dieser Einfluss hänge mit der zirkulären Pfadabhängigkeit des Verkehrssystems zusammen. Die Wahl des Verkehrsträgers in der Vergangenheit wirke sich nämlich auf das künftige Infrastrukturangebot aus (Curtis & Low, 2016, p. 30). Das Reiseverhalten der Verkehrsteilnehmer könne als die Summe ihrer vielen individuellen Wahlmöglichkeiten beschrieben werden. Diese Wahlmöglichkeiten werden jedoch zu jedem Zeitpunkt durch die Möglichkeiten begrenzt, die die Verkehrsinfrastruktur bietet (Zemlin, 2005, p. 52). Wenn das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln schlecht oder nicht vorhanden sei, werden die Verkehrsteilnehmer diese Option nicht wählen (oder sie können sie nicht wählen). Ähnlich verhalte es sich mit der Fortbewegung zu Fuß oder mit dem Fahrrad, wenn diese beiden Optionen als unsicher oder unattraktiv betrachtet würden (Schneider, 2013, p. 128).

2.4 Das Sustainable-Mobility-Paradigma

Seit den 90er-Jahren wurde die Optimierung der Infrastrukturen im Zuge der „Agenda 21“ und der Veröffentlichung des Brundtland-Berichts „Our Common Future“ nach dem Ziel ausgerichtet, die Bedürfnisse der heutigen Zeit dürfen nicht die Bedürfnisse zukünftiger Generationen gefährden (Chiras, 2006, p. 18; Littig & Griessler, 2005, p. 65). Den Ausgangspunkt dafür bildet die Vorstellung, Nachhaltigkeit auf der Grundlage von drei Säulen zu erfassen (Hardtke & Prehn, 2013, p. 93; Hartz-Karp & Marinova, 2017, pp. 80-83). Die ökologische Dimension berücksichtige die Auswirkungen menschlicher Aktivitäten und Entwicklungen auf das sich verändernde Ökosystem (Purvis, Mao, & Robinson, 2019, p. 687). Die ökonomische Entwicklung wird als der Prozess des Wachstums auf dem Weg zu wirtschaftlichen Zielen verstanden, wie der Sicherung und der Vermehrung des Wohlstands sowie der Zunahme der Produktivität (Littig & Griessler, 2005, p. 75; Purvis et al., 2019, pp. 683-684). Die soziale Dimension der Nachhaltigkeit wird oft als Auseinandersetzung mit Fragen der Gerechtigkeit und der Integration beschrieben (Purvis et al., 2019, p. 686). Sie bezieht sich auf die Gesellschaft einschließlich der Aspekte Planung, Politik und Bürgerbeteiligung (vgl. Low 2003, Schiller et. al 2010). Ausgehend von dem Drei-Säulen-Modell sollen bisherige Mobilitätskonzepte vor dem Leitbild einer integrierten Per-

spektive umgestaltet werden, die die Interdependenz dieser drei Dimensionen anerkennt (Hansmann, Mieg, & Frischknecht, 2012, p. 451; Matthies, Stamm, Hirvilammi, & Närhi, 2019, p. 2).

Seit der Jahrhundertwende etablierten sich die damit einhergehenden Lösungsvorschläge unter dem Begriff des Sustainable-Mobility-Paradigmas und lösten damit den *New Realism* langfristig ab (Banister, 2008, p. 78; Inderwildi & King, 2012, p. 160; Szyliowicz, 2003, p. 190). Studien über das Aufkommen des neuen Paradigmas empfehlen in die Technologie der Verkehrsträger zu investieren, eine nachfrageorientierte Verkehrspolitik zu fördern, die Reisekosten durch höhere Kraftstoffpreise oder Straßennutzungsgebühren zu erhöhen, die Inter- und Multimodalität durch Fahrpreisermäßigungen attraktiver zu gestalten und das öffentliche Bewusstsein für die Notwendigkeit einer nachhaltigen Mobilität zu schärfen (Banister, 2008, pp. 78-79; Jonuschat, Stephan, & Schelewsky, 2015, p. 151; Macharis, Van Mierlo, & Van Den Bossche, 2007, p. 313; Willing, Brandt, & Neumann, 2017, p. 174). Neben der stärkeren Einbindung der Bürger in den politischen Prozess werden im Rahmen des neuen Paradigmas Instrumente bevorzugt, die die individuelle Entscheidungsfindung akzeptieren und gleichzeitig Werte und Normen vor dem Hintergrund einer integrierten Verkehrsplanung berücksichtigen (Barr & Prillwitz, 2014, p. 3; Ibeas, dell'Olio, & Montequín, 2011, p. 475; López & Montero, 2018, p. 137). Die neuen Ideen des Sustainable Mobility-Paradigmas wurden im Rahmen der Diskussion über Smart Cities und mögliche Sharing-Konzepte zunächst von einer global vernetzten *epistemic community* konkretisiert und anschließend von Advocacy-Koalitionen auf verschiedenen Ebenen ausdifferenziert (Kitchin, Coletta, Evans, Heaphy, & Mac Donncha, 2017, p. 3).

2.4.1 Die Rolle von Advocacy-Koalitionen für eine nachhaltige Verkehrspolitik

Der Anstieg der Verkehrsnachfrage und der erhöhte Energieverbrauch haben dazu beigetragen, dass sich das Ziel etabliert hat, die Schadstoffemissionen zu reduzieren, um den Weg in Richtung einer nachhaltigeren Entwicklung der Verkehrslage zu ebnen (Chan, Wong, Bouscayrol, & Chen, 2009, p. 603; Hickman, Hall, & Banister, 2013, p. 210; Zawieska & Pieriegud, 2018, p. 39). Mit der EU-Ratspräsidentschaft von Ursula von der Leyen wurden die Reduktionsziele in Form des „Green Deals“ dahingehend verschärft, dass Europa bis zum Jahr 2050 der erste klimaneutrale Kontinent werden solle (Claeys, Tagliapietra, & Zachmann, 2019, p. 2; Haas & Sander, 2020, pp. 1-2). Das Ziel, die Treibhausgasemissionen drastisch zu reduzieren, habe die erneute Entstehung einer *epistemic community* be-

günstigt, die sich – im Gegensatz zur „epistemischen Gemeinschaft“ der Straßenbauingenieure in der Nachkriegszeit – vor allem durch eine globale Vernetzung ihrer Mitglieder auszeichnete (Kitchin et al., 2017, p. 2). In der *epistemic community* tauschen Innovations-, Technologie- und Datenbeauftragte, Projektmanager, Berater, Designer, Ingenieure, Beamte für Veränderungsmanagement und Akademiker ihr Wissen darüber aus, wie Smart Cities zur Verringerung der Treibhausgasemissionen beitragen können (Gough & Shackley, 2001, p. 331; Kitchin et al., 2017, p. 6). Über „The European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities“, eine Initiative der Europäischen Kommission, werden die Mitglieder der „epistemischen Gemeinschaft“ mit regional und überregional vernetzten Advocacy-Koalitionen in den Dialog gebracht (Kitchin et al., 2017, pp. 3-4). Die Mitglieder dieser Advocacy-Koalitionen vertreten die gemeinsame Überzeugung, die Verkehrsplanung müsse nach einer integrierten Perspektive ausgerichtet werden, damit eine nachhaltigere Entwicklung vorangetrieben werden könne (Ney, 2012, p. 77). Dafür schlagen sie unter anderem verschiedene Arten von Workshops und neue Verfahren der Bürgerbeteiligung vor, die zur gemeinsamen Ideenfindung beitragen sollen (Kitchin et al., 2017, p. 4). Die Advocacy-Koalitionen setzen sich aus einem breiteren Akteurskreis als die „epistemischen Gemeinschaften“ zusammen, der nicht nur vorrangig Wissenschaftler, sondern auch Journalisten, Politiker und Akteure der Zivilgesellschaft umfasst (Karapın, 2016, p. 65). Eine wichtige Gemeinsamkeit beider Ansätze sei die Idee, Wissen und Experten in die politische Entscheidungsfindung einzubeziehen (Peters, 2019, p. 133; Stone & Denham, 2004, p. 64). Allerdings stehe bei den *epistemic communities* eher eine fachspezifische Reputation respektive ein Expertenwissen im Vordergrund, das – im Kuhnchen Sinne – für die konzeptionelle Arbeit an einem neuen Paradigma genutzt werde, während die Mitglieder von Advocacy-Koalitionen über ein Wissen verfügen, das mit ihren Überzeugungen im Einklang stehe, die hierarchisch um einen tiefen Kern fundamentaler normativer Axiome organisiert seien (Radaelli, 2017, p. 42).

Wenn sich diese Überzeugungen dauerhaft verändern, die sich aus Erfahrungen und/oder der Bewertung neuer Informationen ergeben, kann – ausgehend vom ACF – politikorientiertes Lernen beobachtet werden (Cairney, 2015, p. 5; Weible & Nohrstedt, 2012, p. 131). Aktuelle Forschungsbeiträge gehen davon aus, dass die direkte Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern individuelle, interpersonelle und kollektive Lernprozesse in Gang setzen und damit zur Konsensfindung zwischen ehemals rivalisierenden Advocacy-Koalitionen beitragen könne (Te Brömmelstroet & Bertolini, 2016, p. 11). Um den Erfolg der

Lernprozesse zu beurteilen, die zwischen den Stakeholdergruppen im verkehrspolitischen Subsystem stattfinden, ist die Unterscheidung zwischen Konsens- und Kompromissbildungsprozessen wichtig, da sie sich auf den Umfang des Lernens und damit auf das Ausmaß des Politikwandels auswirken (Cascetta, Cartenì, Pagliara, & Montanino, 2015, p. 29; Scolobig, Thompson, & Linnerooth-Bayer, 2016, p. 45; Wei, Liu, Skibniewski, & Balali, 2016, p. 475). Bei großen Infrastrukturkonflikten sind die Dialoge zwischen den Stakeholdern meist durch drei verschiedene Kommunikationsmodi gekennzeichnet. Je nachdem, wie hoch die Bereitschaft sei, einen Konsens zu erzielen, können der kooperative, der kollaborierende und der kontradiktorische Stil voneinander unterschieden werden (Baumann & White, 2015, p. 31). Die Kollaboration zwischen den Stakeholdern habe sich als geeignete Kommunikationsstrategie bei *wicked problems* erwiesen, die sich durch ein hohes Konfliktniveau auszeichnen (Baumann & White, 2015, p. 32). Das Ziel sei es, trotz des asymmetrischen Einflusses verschiedener Interessengruppen einen Konsens zu erzielen und die politische Entscheidungsfindung zu beschleunigen, ohne dass die Kommunikation zwischen den Beteiligten in eine Konfrontation münde (Baumann, 2012, p. 83). Wichtig sei die Anwesenheit eines Moderators, der über Erfahrungen in der vermittelten Streitbeteiligung verfüge. Seine Aufgabe bestehe darin, eine respektvolle Diskussion zu ermöglichen und sicherzustellen, dass alle Interessengruppen zu Wort kommen (Susskind, Fuller, Fairman, & Ferenz, 2003, p. 240).

2.4.2 Diskurse im Sustainable-Mobility-Paradigma

Die mit dem Autobesitz verbundenen Umweltprobleme, die Zunahme der Treibhausgase, die Zerstörung des Lebensraums für den Straßenbau und die Endlichkeit der Ressourcen haben die Entstehung von neuen Diskursen im Rahmen des Sustainable-Mobility-Paradigmas begünstigt (Bi et al., 2020, p. 399; Holden, Banister, Gössling, Gilpin, & Linnerud, 2020, p. 3; Requia, Mohamed, Higgins, Arain, & Ferguson, 2018, p. 65). Je nachdem, ob das Ziel der Nachhaltigkeit als dynamisches oder statisches Konzept begriffen wird, werden sie entweder miteinander in Einklang gebracht oder ringen – in den Worten von Hajer – darum, in der Diskussion über die nachhaltige Entwicklung der Verkehrslage eine „*diskursive Hegemonie*“ zu erlangen (Hajer, 1995, pp. 58-60). Einige Studien betrachten die nachhaltige Mobilität als statisches Konzept, das die Förderung von E-Mobilität, erneuerbaren Energien und Nahmobilität als grundsätzlich voneinander getrennte Ziele begreift (Holden et al., 2020, p. 3; Schwedes, Kettner, & Tiedtke, 2013, p. 73; Tschoerner-Budde, 2018, p. 11). Andere Forschungsbeiträge verstehen die nachhaltige Entwicklung als über-

geordnetes Ziel (Hajer & Kesselring, 1999, p. 5). Im Diskurs über den Klimawandel erfassen sie Nachhaltigkeit als dynamisches Konzept, das verschiedene Themenschwerpunkte wie beispielsweise den Umweltschutz und neue technologische Innovationen über die Förderung von Inter- und Multimodalität miteinander in Verbindung bringen würde (Barnes & Hoerber, 2013, p. 205; Elum & Momodu, 2017, p. 73; Spring, Brauch, & Tidball, 2013, p. 39).

Seit der Jahrtausendwende haben sich Vertreter von Bürgerinitiativen und bestimmte Akteure, die über ein tiefgreifendes Wissen über kommunalpolitische Prozesse, Abläufe und Strukturen verfügen, zu einer Diskurskoalition zusammengeschlossen, die sich für die Förderung von Nahmobilität einsetzt (Büscher, Freudendal-Pedersen, Kesselring, & Kristensen, 2020, p. 288; Tschoerner-Budde, 2018, p. 11). Unter Bezugnahme auf den ökologischen Fußabdruck appellieren sie aus einer moralischen Perspektive an die Verantwortung, die jeder Mensch für den Erhalt des globalen Ökosystems trage (Green, Steinbach, & Datta, 2012, p. 277). Mitglieder dieser Diskurskoalition weisen auf die gesundheitlichen Probleme hin, die entstehen, sobald das Auto auch als primäres Fortbewegungsmittel für Kurzstrecken genutzt werde (Guttman, 2014, p. 25; Kahlmeier, Racioppi, Cavill, Rutter, & Oja, 2010, p. 123; Pooley et al., 2013, p. 66). Zudem setzen sie sich gemeinsam für die Entwicklung und die Implementierung von Policies ein, die den Fuß- und Radverkehr fördern und gleichzeitig die Autonutzung einschränken. Pucher und Buehler haben Policies, die die Attraktivität der Nahmobilität erhöhen sollen, länderübergreifend verglichen (Buehler & Pucher, 2012a, p. 10 ff). Sie gelangen zu dem Schluss, der Ausbau der Radwege in Deutschland, Dänemark, England und den Niederlanden habe sowohl die Verkehrssicherheit als auch die Geselligkeit beim Radfahren verbessert, da die breiteren Fahrradwege dazu geführt hätten, dass Radfahrer auch nebeneinander fahren können. Als Indiz für die erhöhte Verkehrssicherheit in Deutschland und den Niederlanden verweisen sie auf den Rückgang der Fußgängerunfälle zwischen 1970 und 2008 um mehr als 80 % (Buehler & Pucher, 2012b, p. 38). Der Vorsatz der Diskurskoalition, das Fahrrad als Alternative zum Autofahren zu propagieren, zielt jedoch nicht nur darauf ab, die körperliche Aktivität zu verbessern, sondern zeichnet sich zugleich durch eine identitätsstiftende Funktion aus (Parkin, Ison, & Shaw, 2012, p. 306). In den Studien, die sich mit der Konstruktion einer *cycling identity* auseinandersetzen, wird zunächst auf gesundheitliche und ökologische Vorteile verwiesen (Cavill et al., 2008, p. 291; Pucher & Buehler, 2010, p. 406). Aus Sicht der Radfahrer werde diese Identität mit einer freizeitlichen Dimension ver-

knüpft (Mayers & Glover, 2019, p. 4). Auch führten sie die vergangene Ausrichtung der Stadt nach einem autogerechten Leitbild als Grund dafür an, weshalb sich die Autofahrer gegenüber den Radfahrern aggressiv und feindselig verhalten würden (Bednarek & Caple, 2017, p. 138; Mayers & Glover, 2019, p. 14). Auffallend ist in dem Zusammenhang auch, dass sich die gesellschaftliche Bedeutung vom Radfahren von einer Abgrenzung des konsumorientierten Denkens und Verhaltens bis hin zu einem kosmopolitischen Unterscheidungsmerkmal der oberen Mittelschicht verändert habe (Feddes, de Lange, & Brömmelstroet, 2020, p. 134).

Im Zuge der Diskussion über die Reduzierung der Schadstoffemissionen haben sich neben dem Diskurs über die Förderung von Inter- und Multimodalität auch zwei Diskurse über Elektromobilität etabliert, die die E-Mobilität auf unterschiedliche Weise mit der nachhaltigen Verkehrsentwicklung in Verbindung bringen (Schwedes, 2020, pp. 45-46; Tschoerner-Budde, 2018, p. 183 ff). Schwedes führt das Aufkommen des ersten Diskurses über E-Mobilität in den 90er-Jahren auf zwei Ereignisse zurück. Erstens wurde die Entwicklung der Automobilindustrie durch die Wirtschaftskrise beeinflusst und zweitens geriet sie aufgrund der Diskussion über den Klimawandel unter Legitimationsdruck (Schwedes, 2020, p. 46). In der Storyline über die zukünftige Mobilität wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, das Auto vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen neu zu erfinden und den Verbrennungsmotor durch ein elektrisches Antriebssystem zu ersetzen (Schwedes, 2020, p. 49). Dafür werde die Elektromobilität als technologische Innovation geframed, die einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Verkehrslage leisten solle (Tschoerner-Budde, 2018, p. 183). Neben einer erneuten Wirtschaftskrise wird die vierte Abhandlung des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) als ausschlaggebend für die Entstehung eines neuen Diskurses über E-Mobilität betrachtet. Seit Mitte der 90er-Jahre weisen die Berichte des IPCC darauf hin, der menschliche Einfluss auf die Entwicklung des Klimas habe zugenommen (Hackett & Dissanayake, 2014, p. 267; Koyama, 2013, p. 2). Nach der Veröffentlichung dieser Ergebnisse und einer erneuten Wirtschaftskrise wurde seit dem Jahr 2007 ein zweiter planungspraktischer Diskurs über E-Mobilität geführt, in dem unter anderem Sharing-Konzepte als Lösung angesehen werden, um die Multimodalität des Verkehrs zu verbessern (Lammert & Vormann, 2019, p. 119). Im Gegensatz zur Storyline über die zukünftige Mobilität wird die E-Mobilität in dem planungspraktischen Diskurs nicht nur als technologische Innovation begriffen, sondern es werden unter Berücksichtigung des Potenzials erneuerbarer Energien konkrete Ideen diskutiert,

wie Elektroautos und Pedelecs in die Stadt- und Verkehrsplanung integriert werden können (Tschoerner-Budde, 2018, p. 185). Energiepolitische Fragestellungen wurden nach dem Reaktorunglück in Fukushima in den Diskurs über E-Mobilität integriert, der zu einer praxisorientierten Umsetzung der Energiewende geführt habe (Bozem, Nagl, Rath, & Haubrock, 2013, p. 8; Schwedes, 2020, p. 53).

2.5 Koalitionsbildung im Transformationsprozess der Verkehrspolitik aus Sicht der Policy-Forschung

Anhand verschiedener theoretischer Zugänge der Policy-Forschung wurde erklärt, wie sich Akteure zu unterschiedlichen Koalitionen zusammengeschlossen haben, um den Transformationsprozess von einer angebotsorientierten in Richtung einer nachhaltigeren Verkehrspolitik zu beeinflussen. In der Literatur wurden dafür drei Diskurse identifiziert, die von unterschiedlichen Akteurskonstellationen so lange reproduziert wurden, bis sie zu einem paradigmatischen Bezugsrahmen avancierten. In den 50er-Jahren dominierte das Predict-and-Provide-Paradigma, das zu Beginn von einer wissensbasierten *epistemic community* in den Diskurs eingebracht und anschließend von einer *policy community* durchgesetzt wurde, die den Straßenbau forcierte. Die verschiedenen Probleme, die aus dem kontinuierlichen Ausbau der Straßenkapazität resultierten, führten schließlich dazu, dass sich in den 90er-Jahren losere *issue networks* formierten, die den verkehrspolitischen Umweltfragen eine nationale Bedeutung verliehen (Carter, 2018, p. 193; Dorey, 2005b, p. 149; Dudley & Richardson, 2004, p. 221; Lejano et al., 2013, p. 7). Diese *issue networks* entwickelten sich in den darauffolgenden Jahren zu einer vollwertigen Advocacy-Koalition, die erfolgreich Ressourcen einwarb und ihre kollektiven Handlungsbemühungen darauf ausrichtete, der Luftverschmutzung sowie der Lärm- und Schadstoffbelastung durch den Umstieg auf den Nahverkehr entgegenzuwirken (Marzotto et al., 2000, p. 59). Seit der Jahrtausendwende hat sich eine integrierte Verkehrspolitik als führender Bezugsrahmen etabliert. Die neuen Ideen dieses Sustainable-Mobility-Paradigmas haben im Rahmen der Diskussion über Smart Cities und mögliche Sharing-Konzepte erneut zur Entstehung verschiedener Diskurskoalitionen beigetragen (Banister, 2008, pp. 78-79; Jonuschat et al., 2015, p. 151; Macharis et al., 2007, p. 313; Willing et al., 2017, p. 174). Wird das Ziel der Nachhaltigkeit als dynamisches Konzept begriffen, können ihre Lösungsvorschläge gemeinsam diskutiert werden, indem verschiedene Themenschwerpunkte wie der Umweltschutz und neue technologische Innovationen über die Förderung von Inter- und Multimodalität in kollaborierenden Prozessen als gleichwertig betrachtet

werden (Barnes & Hoerber, 2013, p. 205; Elum & Momodu, 2017, p. 73; Spring et al., 2013, p. 39). Wird das Ziel der Nachhaltigkeit hingegen als statisches Konzept verstanden, das die Förderung von E-Mobilität, erneuerbaren Energien und Nahmobilität als grundsätzlich voneinander getrennte Ziele begreift, können die Diskurse über die drei Schwerpunkte nicht miteinander in Einklang gebracht werden, sodass die unterschiedlichen Konzepte der Diskurskoalitionen gegeneinander um eine Vormachtstellung, ergo um eine „diskursive Hegemonie“, ringen (Holden et al., 2020, p. 3; Schwedes et al., 2013, p. 73; Tschoerner-Budde, 2018, p. 11).

2.6 Normative Grundsatzkonflikte in der deutschen Verkehrspolitik

Seit mehreren Jahren vollzieht sich in Deutschland ein Politikwandel auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, der die nachhaltige Mobilität im urbanen Raum fördert (Buehler & Pucher, 2011, p. 47; Kesselring & Tschoerner, 2016, p. 384; Schade & Rothengatter, 2004, p. 148). Forschungsbeiträge, die sich auf die nachhaltige Entwicklung der deutschen Verkehrspolitik fokussieren, thematisieren oft nur einzelne Aspekte der Planungsprozesse (Canzler, Engels, Rogge, Simon, & Wentland, 2017, p. 25; Mück, Helf & Lindenau, 2019, p. 742). Als mögliche Erklärung können sowohl deren Dauer als auch deren Komplexität herangezogen werden, die sich aus der föderalen Struktur des Landes, der polyzentrischen Verwaltungsstruktur und dem Einfluss des europäischen Rechtsrahmens ergeben (Banister, 2008, p. 77; Growe, 2012, p. 298; Mück et al., 2019, p. 741; Short & Kopp, 2005, p. 363). Die Dauer der Planungsprozesse wird durch strenge umweltschutzrechtliche Vorschriften, die für den Bau neuer Infrastrukturen eingehalten werden müssen und durch Beratungs- und Beteiligungsprozesse verzögert, die notwendig sind, um eine rechtliche Genehmigung zu erhalten (Kreibich & Nolte, 2013, p. 146; Moss, 2011, p. 78). Weitere Studien betrachten die deutsche Verkehrspolitik aus einer historischen Perspektive (Baron, 1995, p. 18; Schwedes, 2010, p. 86; Yago, 1984, p. 6). Im Zentrum stehen die Veränderungen in der deutschen Verkehrspolitik, die seit der Wiedervereinigung entstanden sind. Neben den erheblichen Verkehrszuwächsen mussten die neu gelagerten Verkehrsströme und die strukturellen Veränderungen, die damit einhergingen, bewältigt werden (Eckey & Horn, 2000, p. 381). Der wirtschaftliche Aufschwung und die Wiedervereinigung führten dazu, dass in Deutschland stark in den Ausbau der Infrastruktur investiert wurde und der MIV zunehmend an Bedeutung gewann. Auch auf der kommunalen Ebene bestand das Hauptziel der städtischen Verkehrspolitik in der Vergangenheit darin, das Wirt-

schaftswachstum durch den Ausbau der Kapazitäten für den MIV zu fördern (Fichert, 2017, p. 28ff).

Aufgrund der über einen langen Zeitraum institutionalisierten Interessen der Straßenbau- und der Automobilindustrie sowie dem Wandel hin zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik wird für die Untersuchung der Frankfurter Verkehrspolitik das ACF ausgewählt, das über eine große Erklärungskraft in normativen Grundsatzkonflikten verfügt, in denen die Stakeholder die Probleme auf der Grundlage ihrer eigenen Werte interpretieren. Diese Entscheidung steht auch im Einklang mit den Ergebnissen des Forschungsstands, anhand derer nachgewiesen wurde, dass die paradigmatischen Wandlungsprozesse im Feld der Verkehrspolitik weltweit von wertebasierten Konflikten rivalisierender Koalitionen durchzogen waren.

3 Theoretischer Hintergrund: Diving into the ACF

Bei dem ACF handelt es sich um einen analytischen Rahmen aus der Policy-Forschung, der die zentrale Rolle von wertebasierten Überzeugungen als kausalen Treiber für politisches Verhalten betont (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 180; Sabatier, 1988, p. 133; Weible et al., 2009, p. 122). In Abgrenzung zur Phasenheuristik wurde das ACF ursprünglich mit dem Ziel entwickelt, die Prüfung empirischer Hypothesen zu ermöglichen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 3). Anders als das ACF begreift der *„heuristische Orientierungsrahmen“* den politischen Prozess als einen Zyklus, der vereinfachend in funktional und zeitlich getrennte Phasen unterteilt wird (Blum & Schubert, 2009, p. 101). In den 50er-Jahren schlugen Lasswell und Easton vor, den politischen Prozess in klar aufeinanderfolgende Phasen einzuteilen, anhand derer er von Anfang bis Ende beschrieben werden konnte (Colebatch, 2018, pp. 119-120; Schubert & Bandelow, 2014, p. 102; Wenzelburger & Zohlhöfer, 2015, p. 37). Die Idee, den politischen Prozess in die sieben Phasen (*„intelligence“*, *„promotion“*, *„prescription“*, *„invocation“*, *„application“*, *„termination“* und *„appraisal“*) aufzuteilen, kann auf Harold Lasswells Bestreben zurückgeführt werden, eine beratungsorientierte Politikwissenschaft zu etablieren, die sich durch eine multidisziplinäre Ausrichtung auszeichne (Fischer & Miller, 2006; Héritier, 2013, p. 116). Anders als Lasswell erfasste Easton den politischen Prozess – ausgehend von einem Systemmodell – unter Einbeziehung verschiedener Wechselwirkungen mit der Umgebung (Birkland, 2015, p. 27; Blum & Schubert, 2009, p. 23; Héritier, 2013, p. 116; Hill & Varone, 2016, p. 156). Seitdem etablierte sich die Idee des Phasenmodells, die unter anderem in den Werken von Brewer und deLeon (1983), Jones (1970), Anderson (1975) Peters

(1986) und Palumbo (1988) konzeptionell aufgegriffen und mit einigen Variationen weiterentwickelt wurde (Héritier, 2013, p. 116; Sabatier, 1999, p. 6). Laut Jan und Wegrich würde das Policy-Making nicht mit der Phase der *Termination* enden, da bestimmte Policies, wie beispielsweise der Ausbau der Infrastruktur immer wieder neue umweltbezogene Probleme hervorrufen würden. Daher etablierte sich die idealtypische Vorstellung, den Ablauf des politischen Prozesses aufgrund der ihm inhärenten Kontinuität als kreisförmig zu begreifen (Jann & Wegrich, 2003, pp. 105-106).

In der Literatur wurde die Idee, der politische Prozess könne in klar voneinander abgrenzbare Phasen aufgeteilt werden, jedoch wiederholt starker Kritik ausgesetzt (Knill & Tosun, 2020, p. 8). Lindblom begann damit, die unscharfen Grenzen zwischen den einzelnen Stadien zu kritisieren (Peters & Pierre, 2006, p. 17). Nakamura warnte davor, das *textbook model*² als paradigmatischen Bezugsrahmen zu betrachten (Nakamura, 1987, p. 144). Stattdessen schlug er vor, die Phasen in Anbetracht ihrer Funktionalität zu entkoppeln, um die zeitlich festgelegte Reihenfolge der Phasen zu durchbrechen (Nakamura, 1987, p. 152). Auch wenn Sabatier und Jenkins-Smith auf die konzeptuellen Stärken des Phasenmodells verwiesen, setzten sie sich ebenfalls kritisch mit der Vorstellung auseinander, den politischen Prozess in zeitlich und funktional klar voneinander trennbare Stadien zu unterteilen (Peters & Pierre, 2006, p. 17; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 3 f). Als wichtigsten Kritikpunkt führten sie an, der heuristische Rahmen würde keine kausalen Wirkungszusammenhänge erklären. Zudem besäße die lineare Vorstellung des Policy-Making aufgrund ihrer deskriptiven Ungenauigkeit nur eine eingeschränkte Erklärungskraft, da die Phasen nicht klar nacheinander ablaufen, sondern von anderen Stadien beeinflusst würden (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 3). Darüber hinaus mangle es an einem kohärenten Set von Hypothesen, die eine Erklärung dafür liefern, wie der Wechsel von einer Phase zur nächsten zustande käme (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 3).

Das ACF wurde daher in den späten 80er-Jahren von Paul Sabatier als Alternative zu den Bottom-Up und den Top-Down-Ansätzen mit der Begründung entwickelt, die Ansätze würden weder kausale Mechanismen erklären noch könnten auf ihrer Grundlage Hypothesen aufgestellt und anschließend empirisch getestet werden (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 180; Sabatier, 1988, p. 131; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 3). Seitdem der analytische Rahmen induktiv am Konflikt um den Lake Tahoe entwickelt wurde,

² Sabatier verwendet auch den Begriff „textbook approach“, bezieht sich dabei aber auf das „textbook model“ von Nakamura (Sabatier, 1999, p. 6)

hat sich das ACF zu einer nützlichen theoretischen Linse der Policy-Process-Forschung entwickelt (Jang, Weible, & Park, 2016, p. 275; Schlager & Blomquist, 1996, p. 651; Weible et al., 2009, p. 136). Sabatier konzipierte das ACF ursprünglich, um die politische Entscheidungsfindung in den Vereinigten Staaten – unter Berücksichtigung technischer Informationen und policy-orientierter Lernprozesse – zu analysieren (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 180; Sabatier, 1988, p. 142). Seit der Einführung des ACF beteiligen sich Forscher aus aller Welt an der Anwendung und der theoretischen Weiterentwicklung des analytischen Rahmens (Henry, Ingold, Nohrstedt, & Weible, 2014, p. 303; Weible et al., 2011, p. 350). Empirische Studien wenden das ACF auch auf Fallbeispiele in Europa (Nohrstedt & Olofsson, 2016b, p. 19), Asien (Dela Santa, 2018, p. 1; Hsu, 2005, p. 215; Jang et al., 2016, p. 286), Australien (Bulkeley, 2000, p. 736) und Kanada (Litfin, 2000, p. 236) an (Sabatier, 1998, p. 99; Weible et al., 2009, p. 125). Die Untersuchung von Ländern wie China, in denen keine demokratischen Wahlen stattfinden, kann dabei helfen, Erkenntnisse über die Forschungslinien des ACF in autoritären Regimen zu gewinnen (Li & Weible, 2020, p. 2). In Europa und in den Vereinigten Staaten wurden mehrheitlich qualitative Einzelfallstudien durchgeführt, mit denen energie- und umweltpolitische Fragestellungen untersucht wurden (Capano, 2009, p. 23). Zwischen 1988 und 2006 erschienen über 400 Publikationen, die das ACF nutzten, um eine Vielzahl von normativen Grundsatzkonflikten zu analysieren (Pierce, Peterson, Jones, Garrard, & Vu, 2017, p. 2; Sabatier & Weible, 2007, p. 207; Weible & Ingold, 2018, p. 326). Die thematische Bandbreite des analytischen Rahmens, der bislang über 1000 Mal zitiert wurde (Pierce et al., 2017, p. 2), erstreckte sich von nuklearer Sicherheit über Drogenpolitik (Kübler, 2001, p. 623; Ritter, Hughes, Lancaster, & Hoppe, 2018, p. 2) bis hin zu Verschiebungen der Ressourcen in der Umwelt- respektive der Klimapolitik (Bulkeley, 2000, p. 727; Sotirov & Memmler, 2012, p. 51) oder verkehrspolitischen Transformationsprozessen (Dudley & Richardson, 2004, p. 17; Robinson, 2019, p. 122; Stich & Miller, 2008, p. 62).

Im Laufe der Jahre wurde das ACF aufgrund seiner Popularität stark überarbeitet (Pierce et al., 2017, p. 8). Nach mehr als dreißig Jahren Forschung sind aus der Literatur über das ACF drei Linien der theoretischen Weiterentwicklung hervorgegangen: Koalitionsbildung (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 147; Sabatier & Weible, 2007, p. 196), Lernen (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 151; Sabatier & Weible, 2007, p. 198) und Wandel (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 144; Sabatier & Weible, 2007, pp. 204-205). Im ersten Forschungsschwerpunkt wird die Bildung, die Aufrechterhaltung und die Auflösung von Advocacy-Koalitionen

nen unter Berücksichtigung der Beschaffenheit ihrer Glaubenssysteme untersucht (Elgin & Weible, 2013, p. 115; Matti & Sandström, 2013, p. 241; Sabatier & Weible, 2007, p. 196). Aktuelle Forschungsbeiträge, die sich mit der Bildung von Koalitionen auseinandersetzen, rücken die Bedeutung psychologischer Erkenntnisse und kognitiver Mechanismen in den analytischen Fokus (Cairney & Kwiatkowski, 2017, p. 6; Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p. 126). Vereinzelt wird das ACF auch mit der Cultural Theory (CT) in den Dialog gebracht, um zu einem breiteren Verständnis über die Beschaffenheit von Glaubenssystemen zu gelangen (Pierce et al., 2017, p. 7; Ripberger, Gupta, Silva, & Jenkins-Smith, 2014, p. 511; Sotirov & Winkel, 2016, p. 127). Beiträge des zweiten Forschungsstrangs setzen sich mit politikorientierten Lernprozessen auseinander, die durch das Aufkommen neuer Informationen (Ainuson, 2009, p. 25) oder durch den Einfluss professioneller Foren in Gang gesetzt wurden (Albright, 2011, p. 503; Hysing & Olsson, 2008, p. 743). Auch evidenzbasierte Diskussionen und Verhandlungen mit anderen Koalitionen können dazu beitragen, dass sekundäre Aspekte und politische Kernüberzeugungen modifiziert und an aktuelle Gegebenheiten angepasst werden (Han, Swedlow, & Unger, 2014, p. 325; Mintrom & Vergari, 1996, p. 426). Der bislang am umfassendsten bearbeitete Forschungsstrang widmet sich unter Einbeziehung der Bildung von Advocacy-Koalitionen und politikorientierten Lernprozessen der Frage, wie politische Wandlungsprozesse zustande kommen (Pierce, Peterson, & Hicks, 2020, p. 2).

3.1 Die drei Forschungslinien

Seit Beginn der Forschung über das ACF wurden auf der Grundlage des analytischen Rahmens verschiedene Hypothesen aufgestellt, die empirisch getestet wurden. Ihre Ergebnisse sind in die Entwicklung weiterer Hypothesen und damit in die periodische Überarbeitung des Rahmens eingeflossen (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, pp. 183-184; Sabatier, 1998, pp. 105-107). Während sich einige Hypothesen wie die *Belief Homophily Hypothesis* in zahlreichen Studien – bis auf wenige Ausnahmen – als zutreffend erwiesen, wurden andere Hypothesen verworfen oder modifiziert (Weible, Heikkila, & Pierce, 2018, p. 16). Wenn konkrete Fallbeispiele anhand des ACF untersucht werden, wird in der Regel darauf verzichtet, alle Hypothesen zu testen. Aktuell umfasst das ACF zwölf Hypothesen, die sich an den drei Forschungslinien orientieren. Die Verteilung der Hypothesen erstreckt sich wie folgt auf die drei inhaltlichen Schwerpunkte: Fünf Hypothesen wurden jeweils für die Forschungsrichtungen Koalitionsbildung und Lernen formuliert, zwei Hy-

pothesen dienen dazu, Politikwandel zu untersuchen (Jenkins-Smith et al., 2017, pp. 147-153).

3.1.1 Koalitionsbildung

Die Hypothese, Advocacy-Koalitionen würden sich bei großen Konflikten innerhalb eines Subsystems bilden, ist für die gesamte Forschung über das ACF von grundlegender Bedeutung (Sabatier, 1998, p. 104; Weible, 2005b, p. 471; Weible & Ingold, 2018, p. 330). Oft wird die Bildung von Koalitionen auf gemeinsame politische Präferenzen zurückgeführt, deren Veränderungen den Fortbestand einer Advocacy-Koalition gefährden können (Leifeld, 2013, p. 172; Sabatier, 1998, p. 117). Das kann dazu führen, dass sich die Mitglieder einer Advocacy-Koalition in eine oder mehrere Koalitionen aufspalten (Heintz & Jenkins-Smith, 1988, p. 268). In zahlreichen empirischen Studien wurde die Behauptung überprüft, Koalitionen würden sich auf der Grundlage gemeinsamer policy-bezogener Kernüberzeugungen zusammenschließen (Calanni, Siddiki, Weible, & Leach, 2015, p. 3; Ingold, Fischer, & Cairney, 2017, p. 5; Weible, Ingold, Nohrstedt, Henry, & Jenkins-Smith, 2019, p. 5). Diese Annahme, die auch als Glaubenshomophilie bekannt ist, hat sich insbesondere bei politischen Konflikten mit hoher Intensität als zutreffend erwiesen (Weible et al., 2018, p. 16). Darüber hinaus wurden zwischenmenschliches Vertrauen und gemeinsame Feinde als weitere wichtige Faktoren für die Bildung von Koalitionen identifiziert (Ainason, 2009, p. 25; Koebele, 2019, p. 17; Lubell, 2007, p. 239; Weible & Ingold, 2018, p. 340). Forscher, die sich mit der Frage beschäftigten, ob die Akteure einer Koalition eher in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen oder in den sekundären Aspekten übereinstimmen, wurden mit der Schwierigkeit konfrontiert, die beiden Elemente des hierarchischen Glaubensmodells klar und trennscharf voneinander zu unterscheiden (Jenkins-Smith et al., 2017, pp. 148-149). Weitere Studien sind der Frage nachgegangen, ob bei verschiedenen Arten von Akteuren innerhalb einer Koalition unterschiedliche Glaubensintensitäten festgestellt werden können, die zur Strukturierung von Netzwerken beitragen würden (Henry, Lubell, & McCoy, 2011, p. 441; Matti & Sandström, 2013, p. 254). Um zu untersuchen, welche Stellung die Mitglieder in einer Koalition inne haben, wird in der Literatur vorgeschlagen, die Bildung von Koalitionen und deren Koordination anhand der wechselseitigen Abhängigkeit der Akteure zu erklären (Fenger & Klok, 2001, pp. 168-169).

Bereits seit langem wird kritisiert, *collective action* werde – neben gemeinsamen Überzeugungen – als ein weiteres entscheidendes Merkmal von Advocacy-Koalitionen nicht

ausreichend berücksichtigt. Die Integration von *collective action* sollte dazu verhelfen, aktiv handelnde Koalitionen als Erklärung für policy-orientierte Lernprozesse heranzuziehen (Schlager, 1995, p. 265). Obwohl neue Beiträge die Bedeutung von *collective action* für die Entwicklung einer politischen Orientierung (Yagci, 2019, p. 16) und für die Vertrauensbildung aufgrund der gemeinsamen Abstimmungsprozesse (Lubell, 2007, p. 239) betonen, nimmt *collective action* als Forschungsschwerpunkt im ACF nach wie vor eine untergeordnete Rolle ein (Schlager, 1995, p. 265). Zukünftige Forschungsansätze sollen das ACF hinsichtlich der Analyse von Überzeugungen erweitern, Advocacy-Koalitionen kontextuell verorten und die Zusammensetzung ihrer Mitglieder systematisch beschreiben (Weible et al., 2019, pp. 19-20).

3.1.2 Lernen

Lernen oder die Anpassung der gegenwärtigen Überzeugungen und Praktiken an sich verändernde Umstände und Kenntnisse könne immer dann beobachtet werden, wenn sich die Überzeugungen von Akteuren und Koalitionen dauerhaft verändern (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 151; Sabatier & Weible, 2007, p. 198). In Anlehnung an Weiss, der wissenschaftlicher Evidenz eine aufklärerische Funktion zuschreibt, münde die dauerhafte Veränderung von Denk- und Verhaltensweisen – Sabatier zufolge – darin, dass die eigenen Auffassungen revidiert werden (Cairney, 2019, p. 210; Sabatier, 1988, p. 149). Policy-orientierte Lernprozesse können eher am Rande von koalitionalen Glaubenssystemen beobachtet werden (Weible et al., 2009, p. 124). In der Regel verändern sich sekundäre Aspekte schneller als politische Kernüberzeugungen, denn sobald sich die Überzeugungen auf der Ebene des politischen Kerns zu schnell verändern, werde der Fortbestand einer Advocacy-Koalition gefährdet (Radaelli, 1999, p. 665; Sabatier & Weible, 2007, p. 198). In anderen Worten lernen Koalitionen auf der Grundlage ihrer eigenen Bedingungen. Sie wählen die Informationen aus, die ihnen am wichtigsten erscheinen und lassen Veränderungen nur dann zu, wenn sie die Zusammenarbeit innerhalb der Koalition nicht untergraben. Ein Großteil der Forschungsbeiträge über den dritten Forschungsstrang setzt sich mit der Frage auseinander, ob *policy broker*, die zwischen Koalitionen vermitteln, policy-orientiertes Lernen begünstigen oder erschweren. Auch wird erforscht, welches Konfliktlevel Lernprozesse zwischen Koalitionen erleichtere (Heikkila & Gerlak, 2013, p. 492; Pierce et al., 2017, p. 4).

Mehrere Studien haben auch die Rolle von *professional forums* untersucht, in denen hochrangige Vertreter aus den Koalitionen zusammenkommen und miteinander in den Dialog treten (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 151). Diese fachlichen Foren haben Lernprozesse begünstigt, da die beteiligten Akteure durch ihre Teilnahme in der Lage waren, eine Einigung oder einen Kompromiss zu erzielen (Elliott & Schlaepfer, 2001; Funke, Huitema, Petersen, & Nienaber, 2020, p. 17). Die graduelle Unterscheidung zwischen offenen und geschlossenen Foren kann zudem auch Einfluss darauf nehmen, in welchem Ausmaß bestimmte Verhaltensregeln festgelegt werden (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 151). Neben den professionellen Foren spielen auch *policy broker* eine Schlüsselrolle bei der Zusammenführung von Koalitionen (Henry et al., 2014, p. 301). Am Beispiel der Schweizer Klimapolitik wurde demonstriert, wie sie das Zustandekommen von Vereinbarungen ermöglichen (Ingold, 2011, p. 450; Ingold & Varone, 2012, p. 340). Darüber hinaus können sie auch als Beamte auftreten, die als Fürsprecher der Regierung agieren (Jang et al., 2016, p. 283). *Policy Broker* können feindliche Koalitionsbeziehungen in Richtung einer kooperativen Interaktion verändern, aus der heraus versucht wird, Kompromisse zu erzielen. Auf diese Weise können sie eine wichtige Grundlage für koalitionsübergreifende Lernprozesse schaffen (Markard, Suter, & Ingold, 2016, p. 10). Weitere Forschungsbeiträge haben untersucht, welches Konfliktlevel politikorientiertes Lernen zwischen Koalitionen begünstigt (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 152). Sowohl geringe als auch hohe Konfliktniveaus beeinträchtigen das Zustandekommen von Lernprozessen. In Konflikten auf einem niedrigen Level herrsche ein Mangel an Motivation, der die Akteure dazu verleite, sich anderen Angelegenheiten zuzuwenden, während ein hohes Konfliktniveau Feindseligkeiten schüre und darin kulminierte, dass vorhandene Informationen gar nicht erst angenommen werden (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 152). Mittlere Konfliktniveaus können hingegen zur analytischen Aufbereitung eines Themas beitragen, die einen gegenseitigen Ideenaustausch fördern und daraus resultierende Lernprozesse in Gang setzen (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 191). Auch deuten aktuelle Untersuchungen darauf hin, dass Lernprozesse mit der sektoralen Zugehörigkeit korrespondieren. So gelangte Moyson zu dem Ergebnis, im Eisenbahnsektor könne eine höhere Konsistenz policy-orientierter Lernprozesse beobachtet werden als im Energiesektor (Moyson, 2017, p. 320). Eine Cross-Fertilization, die das ACF mit dem MSF in den Dialog gebracht hat, um Strukturreformen in der Gesundheitspolitik zu erklären, führte langfristige Lernprozesse zudem auf die Nutzung situativer Reformfenster oder auch auf das Wissen zurück, das von außen in

das Subsystem gelange (Bandelow, Vogeler, Hornung, Kuhlmann, & Heidrich, 2019, p. 167 ff).

3.1.3 Wandel

Unter Berücksichtigung der politikorientierten Lernprozesse und der Bildung von Koalitionen beschäftigt sich die Forschungsrichtung „Wandel“ mit der Frage, welche Rahmenbedingungen eine Erklärung für Stabilität oder das Zustandekommen von politischen Wandlungsprozessen liefern (Weible & Jenkins-Smith, 2016, p. 24; Weible & Nohrstedt, 2012, p. 127). Bis zum Jahr 1999 galten *external shocks*, die sich als Verschiebungen der Kernattribute eines Subsystems manifestieren, und politikorientiertes Lernen als zwei mögliche Wege, die einen Politikwandel herbeiführen können (Sabatier, 1988, p. 133; 1998, p. 104; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 112; Sabatier & Weible, 2007, p. 198; Weible et al., 2009, p. 124). Seit der Überarbeitung des ACF aus dem Jahr 2007 wurden auch *internal shocks* und *negociated agreements* als zwei weitere Wege in den analytischen Rahmen aufgenommen, die einen Politikwandel beschleunigen oder sogar hervorrufen können (Sabatier & Weible, 2007, p. 190). In einer aktuellen Fallstudie der Schweizer Agrarpolitikreform wurde nachgewiesen, *negociated agreements* seien immer noch eine wichtige Möglichkeit, politische Wandlungsprozesse zu begünstigen, da sie dazu beitragen können, dass gegnerische Koalitionen Kompromisse auf der Ebene sekundärer Aspekte eingehen würden (Metz, Lieberherr, Schmucki, & Huber, 2020, p. 22).

Für die Untersuchung von Politikwandel, der als theoretisches und epistemologisches Problem begriffen wird (Capano, 2009, p. 8), wird aktuell zwischen einem *major policy change* und einem *minor policy change* unterschieden (Weible et al., 2011, p. 349). Große politische Wandlungsprozesse können anhand von externen Umbrüchen wie Veränderungen in den sozio-ökonomischen Bedingungen, dem Wandel der öffentlichen Meinung, Veränderungen in der Zusammensetzung der Koalitionen oder dem Einfluss anderer Subsysteme angestoßen werden (Weible et al., 2009, p. 124). Während ein *major policy change* mit Veränderungen in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen einhergehe, können bei policy-orientierten Lernprozessen im *minor policy change* eher Veränderungen der *secondary beliefs* beobachtet werden (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 146). Seitdem das ACF zu einem der führenden analytischen Rahmen avancierte, wurden im Laufe der Zeit verschiedene thematische Schwerpunkte der bisherigen Literatur über Politikwandel erforscht. Von besonderer Bedeutung sind die vier zuvor genannten Wege, die politische Veränderungen anstoßen können. Aktuell verdichten sich die Hinweise darauf, dass

– je nach Politikfeld – eine Häufigkeit bestimmter Pfade beobachtet werden könne, die einen Politikwandel herbeiführen. Dazu zählen unter anderem das vermehrte Auftreten von Lernprozessen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, das Aushandeln von Vereinbarungen in der Finanzpolitik oder die katalysatorische Wirkung von externen Ereignissen auf Wandlungsprozesse im Krisenmanagement (Pierce et al., 2020, p. 18).

Innerhalb des ACF werden externe Schocks als notwendige Voraussetzung für das Zustandekommen größerer politischer Veränderungen betrachtet (Weible & Jenkins-Smith, 2016, p. 24; Weible et al., 2009, p. 128). Weitere Studien haben ergeben, externe Schocks würden vor allem dann einen Politikwandel bewirken, wenn der Einsatz und die Umverteilung von Ressourcen nachgewiesen werden können (Albright, 2011, p. 501; Sabatier & Weible, 2007, p. 203; Weible et al., 2009, p. 124). Ergo wenn sich beispielsweise qualifizierte Führungspersonlichkeiten in einer Advocacy-Koalition beteiligen, um ihnen dabei zu verhelfen, ihre policy-bezogenen Kernüberzeugungen durchzusetzen (Weible, 2007, p. 103). Sie können auch gezielt Narrative in den Medien lancieren, um den Einsatz von Pestiziden als Gesundheits- und nicht als Umweltthema zu framen (Hirsch, Baxter, & Brown, 2010, p. 754). Diese Führungspersonen seien für den inneren Zusammenhalt einer Koalition, die Mobilisierung von Unterstützern, die Beeinflussung der öffentlichen Meinung und die Akquirierung finanzieller Mittel von besonderer Bedeutung. Sie tragen zur Parteiloyalität bei, indem sie Spaltungen in der Partei entgegenwirken und neben der Stimmenmaximierung auch eine Repräsentationsfunktion gegenüber den Wählern einnehmen (Nohrstedt, 2005, p. 1055). Neuere Erkenntnisse über das Auftreten von politischen Wandlungsprozessen führen zudem eine Unterscheidung von vier verschiedenen Krisentypen ein: Unmittelbare Krisen, stellvertretende Krisen und Krisen, die aus politischer und geografischer Nähe resultieren würden (Nohrstedt & Weible, 2010, p. 26).

3.2 Hypothesen oder Foundations?

Im Anschluss an die Forschungsrichtung über die Bildung von Koalitionen schlägt diese Arbeit neue Möglichkeiten der theoretischen Weiterentwicklung vor. Dafür wird zuerst diskutiert, ob sich die aktuell zirkulierenden Hypothesen für die Analyse des Fallbeispiels eignen oder ob es sinnvoller erscheint, zentrale Konzepte zu verwenden, die bereits von Sabatier vor mehr als dreißig Jahren entwickelt wurden.

3.2.1 Eignen sich die aktuellen Hypothesen über die Bildung von Koalitionen für die Analyse des Fallbeispiels?

Folgende fünf Hypothesen werden aktuell für die Forschungslinie Koalitionsbildung vorgeschlagen:

1. Hypothese (Koalitionsbildung): *„On major controversies within a policy subsystem when policy core beliefs are in dispute, the lineup of allies and opponents tends to be rather stable over periods of a decade or so (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 148).“*

2. Hypothese (Koalitionsbildung): *„Actors within an advocacy coalition will show substantial consensus on issues pertaining to the policy core, although less so on secondary aspects (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 148).“*

3. Hypothese (Koalitionsbildung): *„Actors (or coalitions) will give up secondary aspects of their belief systems before acknowledging weaknesses in the policy core (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 148).“*

4. Hypothese (Koalitionsbildung): *„Within a coalition, administrative agencies will usually advocate more moderate positions than their interest group allies (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 148).“*

5. Hypothese (Koalitionsbildung): *„Actors within purposive groups are more constrained in their expression of beliefs and policy positions than actors from material groups (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 148).“*

Die Entscheidung, ob sich diese fünf Hypothesen dafür eignen, die Koalitionsbildung im Fallbeispiel zu untersuchen, ist eng mit der Frage verknüpft, ob ein Test der vorgeschlagenen Hypothesen einen Mehrwert liefern würde. Vor allem die erste Hypothese über die Stabilität von Akteurskonstellationen, die davon ausgeht, die Formierung von Gegnern und Verbündeten sei über mehr als zehn Jahre stabil, wurde von verschiedenen Forschern länderübergreifend als zutreffend bestätigt (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 148). Da in der Literatur bereits ausreichend Evidenz für diese Hypothese gefunden wurde, wird davon abgesehen, einen weiteren Beitrag zu liefern, der sie verifiziert. Für einen möglichen Test der zweiten und der dritten Hypothese müssten Daten über das Verhältnis von policy-bezogenen Kernüberzeugungen und sekundären Aspekten erhoben werden. Zwar gelangt der Fragebogen an Informationen über die beiden Elemente des hierarchischen Glaubenssystems. Dennoch wird dabei explizit auf die in der Literatur bereits bekannte Schwierigkeit verwiesen, policy-bezogene Kernüberzeugungen und sekundäre Aspekte trennscharf voneinander abzugrenzen (Ingold, 2011, p. 446). Um jedoch nicht nur das Vorhandensein, sondern – ausgehend von den beiden Hypothesen – auch das Verhältnis der beiden Elemente weiterführend zu untersuchen, müssten policy-bezogene Kernüberzeugungen und

sekundäre Aspekte eindeutig identifiziert werden. Eine solche trennscharfe Unterscheidung wird in der vorliegenden Arbeit nicht vorgenommen. Die Identifizierung der beiden Elemente im Rahmen des projekteigenen Fragebogens orientiert sich an einer praxisnahen Zielsetzung, die dazu dienen soll, Hemmnisse in der Zusammenarbeit zwischen einer Vielzahl von Akteuren zu ermitteln, auf deren Grundlage dialogorientierte Lösungsmöglichkeiten vorgeschlagen werden. Die letzten beiden Hypothesen wurden in der Forschung über das ACF vernachlässigt (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 149). Die vierte Hypothese, die sich mit der Rolle von Verwaltungsbehörden innerhalb einer Koalitionsstruktur befasst, wird in dieser Arbeit nicht getestet. Der einzige Datensatz, der sich ebenfalls mit der Analyse einer Koalitionsstruktur beschäftigt, wurde mittels des Fragebogens erhoben. Die Anzahl an Akteuren aus Verwaltungsbehörden, deren Positionen erfasst wurden, fällt jedoch zu klein aus, um diese Hypothese zu überprüfen. Es wird ebenfalls darauf verzichtet, die fünfte Hypothese empirisch zu testen, die eine Unterscheidung zwischen „*purposive groups*“ und „*material groups*“ vornimmt (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 148). Aus dem Datensatz, der die Gruppierung der Akteure zu Advocacy-Koalitionen auf der Basis der Medienanalyse ermöglichen soll, können keine Rückschlüsse darauf gezogen werden, ob die Akteure eher zielgerichtet handeln oder ihre Handlungsbemühungen auf der Grundlage von materiellen Interessen koordinieren, da lediglich ihre *policy core policy preferences* erhoben wurden.

Darüber hinaus galt es abzuwägen, ob aktuelle Ideen oder Konzepte wie die Rolle von „*dominant and minority coalitions*“ (Li & Wong, 2020; Mintrom & Vergari, 1996, p. 426), „*collective action*“ (Yagci, 2019, p. 16), „*principal and auxiliary coalition actors*“ (Weible & Ingold, 2018, p. 332) sowie der Einsatz von Ressourcen, Strategien und anderen Aktivitäten im Fallbeispiel weiterführend erforscht werden soll (Jenkins-Smith et al., 2017, pp. 150-151). Davon wurde jedoch abgesehen, da der Fokus der Arbeit nicht darauf liegt, das Wissen über bisherige Konzepte zu erweitern, sondern neue Möglichkeiten der theoretischen Weiterentwicklung im Anschluss an aktuelle Forschungsbeiträge vorzuschlagen, die die Bedeutung psychologischer Erkenntnisse und kognitiver Mechanismen für die Bildung von Koalitionen betonen (Cairney & Kwiatkowski, 2017, p. 6; Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p. 126).

3.2.2 Die anwendungsbezogenen Grundlagen des ACF

Seit Beginn der Forschung über das ACF bilden die *foundations* dessen anwendungsbezogene Grundlage (Sabatier, 1998, p. 99). Die *foundation stones* erstrecken sich über die Makro-, die Meso- und die Mikroebene.

Auf der Makroebene wird die Rolle von Experten im Subsystem untersucht, deren Verhalten wiederum von sozioökonomischen Faktoren beeinflusst werde. Mit Blick auf die Mesoebene werden die Akteure zu Advocacy-Koalitionen gruppiert. Bis zum Jahr 1999 ging die Forschung über das ACF davon aus, die davon abhängigen Variablen (Politikwandel und policy-bezogene Kernüberzeugungen) werden durch policy-orientiertes Lernen und durch externe Störereignisse beeinflusst (Sabatier & Weible, 2007, p. 198). Seit der Revision im Jahr 2007 wurden – wie bereits erwähnt – noch interne Schocks und ausgehandelte Vereinbarungen als zwei weitere Pfade hinzugefügt, die einen Politikwandel begünstigen können (Sabatier & Weible, 2007, pp. 204-205).

Auf der Mikroebene steht das *model of the individual* im Vordergrund, das der Sozialpsychologie entlehnt wurde. Auf der theoretischen Grundlage von Herbert Simon wird angenommen, die Akteure würden begrenzt rational handeln. Eine Kritik am Rational-Choice-Ansatz geht auf die Annahme von Simon zurück, die Menschen würden die Bedingungen und die Folgen ihres Handelns aufgrund ihres mangelnden Wissens nicht in Gänze überblicken (Simon, 2000, p. 25). Infolge ihrer kognitiven Einschränkungen verfügen sie nicht über genügend Informationen, um in jeder Situation die optimale Strategie zu entwickeln (Simon, 1990, p. 15). Zwar beurteilen die Akteure, welche der Strategien Erfolg verspreche oder ihnen anderweitige Vorteile bringe, dennoch werden sie dabei mit Risiken und Unsicherheiten konfrontiert (Simon, 1972, p. 163). Die Idee, Menschen würden uneingeschränkt rational handeln können, impliziere, die Personen würden die Konsequenzen ihrer Entscheidungen in Gänze überblicken und antizipieren können (Simon, 2000, p. 25). Auch würde ein uneingeschränktes rationales Handeln die Kenntnis über alle möglichen Handlungsalternativen voraussetzen (Simon, 1972, p. 163). Doch die kognitiven Einschränkungen und die begrenzte zeitliche Verfügbarkeit hindern die politischen Entscheidungsträger daran, in Gänze rational zu handeln (Simon, 1990, p. 16). Statt einer „reinen“ Rational-Choice-Perspektive, die davon ausgeht, Akteure würden eigennützig handeln, um ihre materiellen Interessen durchzusetzen, betont das ACF die Notwendigkeit, normative Überzeugungen im Vorfeld zu identifizieren, ohne altruistisches Handeln in Gänze zu verneinen (Sabatier & Weible, 2007, p. 194).

Ausgehend von March und Olsen zeichne sich normatives Denken durch eine „*Logik der Angemessenheit*“ und durch eine „*Logik der Konsequenzen*“ aus (Sabatier & Weible, 2007, p. 194). In Anlehnung an Aristoteles begreifen March und Olsen die „*Logik der Angemessenheit*“ weniger als ein moralisches Handeln, sondern vielmehr als eine Ausrichtung des Verhaltens, das Rollen, Routinen, Rechten und Pflichten folge (March & Olsen, 1996, p. 249). Eine „*Logik der Konsequenzen*“ sei hingegen auf die Maximierung guter Konsequenzen ausgerichtet (Sabatier & Weible, 2007, p. 194). Trotz ihrer unterschiedlichen kognitiven Anforderungen könne die Kombination beider „*Logiken des Nachdenkens*“ dazu beitragen, vorteilhafte Ergebnisse zu erzielen (March & Olsen, 1996, p. 258).

Unter Einbeziehung von Literatur über Implementationsforschung, Wissenschaftsphilosophie und der Rolle von technischen respektive fachlichen Informationen wurden die *foundations* im zeitlichen Verlauf leicht modifiziert und weitere Grundlagen in den analytischen Rahmen aufgenommen (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 136; Sabatier, 1998, p. 99). Die *foundations*, die auf Sabatier zurückgeführt werden können, lieferten die Grundlage für die Konzeption und die Weiterentwicklung des analytischen Rahmens. Erstens trage das ACF dazu bei, Politikwandel im Zusammenhang mit den damit einhergehenden Lernprozessen zu verstehen, wenn ein Zeitraum von mindestens einem Jahrzehnt betrachtet werde (Sabatier, 1987, p. 651). Als Analyseeinheit für diese Zeitspanne müsse ein Subsystem untersucht werden, das sich aus Akteuren mehrerer Institutionen und Regierungsebenen zusammensetze, die sich in einem bestimmten Politikfeld engagieren (Sabatier, 1987, p. 651). Darüber hinaus gehen Programmänderungen immer auch mit Anpassungen des politischen Kerns einher (Majone, 1980, p. 159). Ausgehend von Majone wird vorgeschlagen, Policies oder Programme auf die gleiche Art und Weise wie Glaubenssysteme zu konzeptualisieren (Sabatier, 1988, p. 131). Infolge von Programmänderungen können daher immer auch Anpassungen des politischen Kerns beobachtet werden (Majone, 1980, p. 159).

Einige Jahre später fügten Jenkins-Smith und Sabatier zwei weitere *foundations* hinzu. Darin betonten sie die Notwendigkeit fachliche Informationen einzubeziehen, die Rückschlüsse darauf zulassen, wie begrenzt rational handelnde Eliten Probleme sowie deren Ursachen und Folgen wahrnehmen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 16). In der Überarbeitung des ACF aus dem Jahr 2007 wurden die *foundations* ausdifferenziert und unter den drei Kategorien „*Policy Subsystems and External Factors*“, „*The Model of the Individual and Belief Systems*“ und „*Advocacy Coalitions*“ zusammengefasst (Sabatier & Weible, 2007,

pp. 192-196). Sabatiers definitorische Abgrenzung der *foundations* wurde im Laufe der Forschung über das ACF aufgeweicht. Statt von einer bestimmten Anzahl an *foundations* auszugehen, wird aktuell zwischen den *assumptions* und den *intellectual foundations* unterschieden (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 136), ohne dass jedoch eine klare Anzahl an Grundlagen genannt und deren Inhalte trennscharf voneinander abgegrenzt werden.

3.2.3 Neue theoretische Weiterentwicklungen auf der Basis „alter“ Foundations?

Auf Grundlage der früheren *foundations* wird im ersten Teil der Arbeit untersucht, wie sich die Koalitionsbildung im normativen Grundsatzkonflikt der Frankfurter Verkehrspolitik entwickelt hat. Doch bevor eine Einführung in das Forschungsdesign erfolgt, muss sich diese Arbeit der kritischen Frage stellen, warum gerade die „alten“ *foundations*, die vor mehr als 30 Jahren von Sabatier entwickelt wurden, als Grundlage für eine innovative Weiterentwicklung des ACF dienen sollen, die Wissenslücken an der Schnittstelle zur wertorientierten Dynamik sozialer Gruppen schließt.

Für diese Entscheidung wird an die bereits seit langem formulierte Kritik angeschlossen, das ACF liefere nur eine unzureichende Erklärung für die Entstehung von Koalitionen, die auf ähnlichen Überzeugungen beruhe (Schlager, 1995, p. 265). Eine Möglichkeit, um an dieser Kritik anzuschließen, besteht darin, das Forschungsdesign nach den *foundations* auszurichten. Weiterführende Erkenntnisse über die Bildung von Koalitionen können demzufolge gewonnen werden, wenn (1) das Subsystem rekonstruiert, (2) die Überzeugungssysteme erfasst, (3) die Akteure auf deren Grundlage zu Advocacy-Koalitionen gruppiert und (4) deren Zusammensetzung über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren untersucht wird. Eine Anwendbarkeit der Grundlagen ist mit weniger Herausforderungen verbunden als ein Test der Hypothesen, die in der Literatur entweder bereits mehrfach bestätigt wurden oder deren Übertragbarkeit sich auf der Grundlage des gewählten Datenmaterials nicht anbietet. Da das Vorliegen eines normativen Grundsatzkonflikts aufgrund der bisherigen Forschung über die Frankfurter Verkehrspolitik als wahrscheinlich erachtet wird, bietet an sich an, die *foundations* für die Analyse der Koalitionsbildung heranzuziehen, die ebenfalls auf der Annahme basieren, Advocacy-Koalitionen würden eine Reihe von normativen und kausalen Überzeugungen teilen (Matti & Sandström, 2013, p. 244; Weible et al., 2004, p. 190). Ausgehend von den beiden *foundations* über die Erfassung der Überzeugungssysteme und über die Gruppierung der Akteure zu Advocacy-Koalitionen wird der Frage nachgegangen, wie sich die Koalitionsbildung unter Einbeziehung der wertebasierten Vorstellungen der Stakeholder entwickelt

hat. Mit der nächsten *foundation*, die vorsieht eine Zeitspanne von mehr zehn Jahren einzubeziehen, wird zugleich an die Forschung von Yago angeschlossen, der den Wandel der Frankfurter Verkehrspolitik von der Nachkriegszeit bis Mitte der 80er-Jahre untersucht hat. Um die empirische Anschlussfähigkeit zu gewährleisten wurde der Untersuchungszeitraum von den 90ern bis in das Jahr 2019 ausgedehnt. Auf diese Weise wird die Forschungsfrage um den Zusatz erweitert, wie sich der Transformationsprozess von einer ehemals angebotsorientierten Verkehrspolitik in Richtung einer klimaneutralen „Green City“ auf die Entstehung, die Aufrechterhaltung und die Auflösung von Advocacy-Koalitionen ausgewirkt hat (Frankfurt Green City, 2019; Yago, 1984, p. 125). Auch die vierte *foundation*, nämlich die Rekonstruktion des Subsystems, leistet einen wichtigen Beitrag, um die Reichweite des Subsystems im Fallbeispiel zu ermitteln, den Teilnehmerkreis einzugrenzen und Aussagen über die Beschaffenheit des Subsystems zu treffen.

Damit diese Arbeit einen wichtigen Beitrag zu der seit langem formulierten Kritik leisten kann, das ACF liefere keine ausreichende Erklärung für die Entstehung von Koalitionen auf der Basis gemeinsamer Überzeugungen (Schlager, 1995, p. 265), wird an aktuelle Forschungsbeiträge angeschlossen, die die Bedeutung von psychologischen Erkenntnissen und kognitiven Mechanismen für die Bildung von Advocacy-Koalitionen betonen (Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p. 150). Ein Ansatz, der bei der Vorhersage der Koalitionsbildung herangezogen werden kann, ist die SIPP, die die Annahme der Social Identity Theorie von einer Mitgliedschaft in vordefinierten Gruppen in die Policy-Process-Forschung überführt (Tajfel, 1974, p. 65; 1982, p. 2; Turner, 1982, p. 27). Dafür wird im ersten Teil zuerst anhand der *foundations* überprüft, welche Erklärungskraft das ACF für die Koalitionsbildung im Transformationsprozess der Frankfurter Verkehrspolitik besitzt. Anschließend wird erstmals ein zusammenhängendes Set neuer Hypothesen formuliert, anhand dessen die wertorientierte Dynamik von sozialen Identitäten für die Bildung von Koalitionen weiterführend untersucht werden soll.

4 Forschungsdesign

In der Literatur wurden unterschiedliche Vorgehensweisen angewandt, um das ACF auf konkrete Fallbeispiele zu übertragen. In einem Review, das im Jahr 2009 erschienen ist, wurden 80 Publikationen in Hinblick auf die Häufigkeit der verwendeten Methoden vergleichend untersucht (Weible et al., 2009, pp. 126-127). Mit einem Anteil von 41 % basierte die überwiegende Anzahl der Forschungsbeiträge, die zwischen 1987 und 2006 veröffentlicht wurde, auf unspezifischen Methoden, in denen Berichte unsystematisch

analysiert wurden. In 20 % der Publikationen wurden Interviews durchgeführt und etwa 21 % der Beiträge gründeten auf der Kombination mehrerer Methoden, davon 10 % auf dem Einsatz von Fragebögen und Interviews (Weible et al., 2009, p. 127). Ein neueres Review über die Methoden, die am häufigsten angewandt wurden, gelangt zu einem anderen Ergebnis. In 65 % der aktuellen Beiträge werden Interviews und Dokumentenanalysen am häufigsten miteinander kombiniert (Pierce et al., 2017, p. 13). Zudem wurde darauf verwiesen, in der Mehrzahl der Beiträge wurden weder die Anzahl der Interviews noch die Anzahl der Dokumente angegeben, die in die jeweilige Untersuchung einbezogen wurden (Pierce et al., 2017, p. 14). Dies kann möglicherweise darauf zurückgeführt werden, dass – je nach Fallbeispiel – nur sehr wenig Interviews durchgeführt werden konnten. Anhand des ACF werden in der Literatur Wandlungsprozesse untersucht, die mehr als zehn Jahre andauern (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 178). Daraus kann die Schwierigkeit resultieren, genügend Interviewteilnehmer ausfindig zu machen, die diese Veränderungen in dem entsprechenden Untersuchungszeitraum beschreiben können. Dieselbe Herausforderung stellt sich auch für die Analyse der Frankfurter Verkehrspolitik. Daher wurde entschieden, das Subsystem weitgehend auf der Grundlage von Archivmaterial zu rekonstruieren.

Die methodische Herausforderung bestand zunächst darin, ein geeignetes Datenmaterial festzulegen, anhand dessen verschiedene Akteurskonstellationen erfasst und Veränderungen in der Verkehrspolitik über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten nachgezeichnet werden können. Um die Bildung von Koalitionen zu erklären, wurden verschiedene Datensätze miteinander kombiniert. Das Archivmaterial sollte dazu dienen, Akteurskonstellationen und Veränderungen in der Verkehrspolitik zu erfassen, die mehr als zehn Jahre zurückliegen. Erhoben wurden die Datensätze mittels des parlamentarischen Informationssystems der Stadt Frankfurt (PARLIS) und anhand einer Medienanalyse von Artikeln, die mittels einer Stichwortsuche der FR und der FAZ identifiziert wurden. Um die empirische Anschlussfähigkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, wurde der Untersuchungszeitraum bis in das Jahr 2019 ausgedehnt. Informationen über aktuelle Akteurskonstellationen wurden anhand eines Fragebogens und im Rahmen einer Dokumentenanalyse ermittelt, die im Jahr 2018 durchgeführt wurden. Ergänzend wurden 12 Experten interviewt, um das vorliegende Datenmaterial unter Einbeziehung ihres Fachwissens vertiefend zu diskutieren (Siehe Anhang).

4.1 Die Bildung von Advocacy-Koalitionen im Transformationsprozess der kommunalen Verkehrspolitik

In Anlehnung an die vier *foundations* des ACF wurden Datensätze erhoben, anhand derer (1) das Subsystem der Verkehrspolitik rekonstruiert, (2) die Überzeugungssysteme erfasst, (3) die Akteure zu Advocacy-Koalitionen gruppiert und (4) die Entwicklungen über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren untersucht wurden. Anhand dieser theoretischen Grundlagen wird im ersten Teil der Arbeit untersucht, wie sich die Koalitionsbildung in der Frankfurter Verkehrspolitik seit den 90er-Jahren entwickelt hat. Dieser Vorgang wird nicht als abgeschlossen begriffen, sondern befindet sich noch in einem laufenden Prozess. Der Ablauf des Forschungsdesigns, der nachfolgend beschrieben wird, kann wie folgt visualisiert werden:

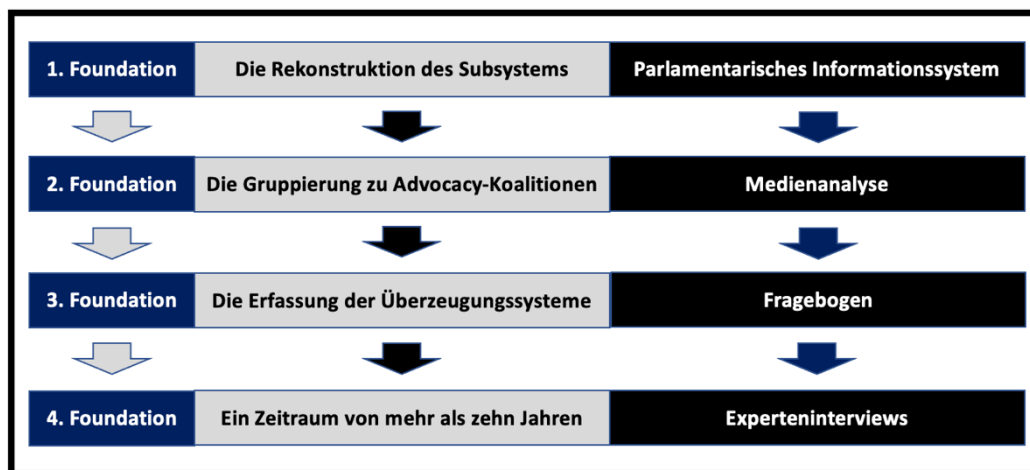


Abbildung 1 Das Forschungsdesign im ersten Teil: Die Bildung von Advocacy-Koalitionen im normativen Grundsatzkonflikt der Frankfurter Verkehrspolitik

4.1.1 Die Rekonstruktion des Subsystems der Verkehrspolitik

Bevor ein geeignetes Datenmaterial zur Rekonstruktion des Subsystems ausgewählt wird, muss im Vorfeld die Frage beantwortet werden, wie die Reichweite des Subsystems bestimmt werden soll. Zunächst wird dargelegt, warum – ausgehend von einem Vorschlag von Sabatier und Weible – die Entscheidung getroffen wurde, das Subsystem auf Grundlage der inhaltlichen und territorialen respektive geografischen Reichweite zu definieren, um einen geeigneten Geltungsbereich zu ermitteln (Sabatier & Weible, 2007, p. 193). Die territoriale Reichweite wird anhand der naturräumlichen Lage der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main bestimmt. Dafür werden zuerst die „relativ stabilen Parameter“ identifiziert, um fallspezifische Merkmale im natürlichen, im sozialen und im rechtlichen

Kontext herauszuarbeiten (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 144). Dazu zählen die naturräumliche Lage, die Grundattribute der Stadt und ihre verfassungsrechtliche Struktur. Die Ermittlung der inhaltlichen Reichweite birgt jedoch die methodische Herausforderung, ein geeignetes Datenmaterial festzulegen, anhand dessen verschiedene Akteurskonstellationen erfasst und Veränderungen in der Verkehrspolitik über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren nachgezeichnet werden können. Daher wurden mehrere Datensätze kombiniert, um die Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess der kommunalen Verkehrspolitik zu rekonstruieren. Im ersten Schritt wurde eine Stichwortsuche im parlamentarischen Informationssystem (PARLIS) der Stadt Frankfurt am Main durchgeführt, um mittels Process Tracing die wichtigsten inhaltlichen Entwicklungen der kommunalen Verkehrspolitik zu skizzieren. Der Datensatz dient dazu, Veränderungen zu erfassen, die von verschiedenen Akteurskonstellationen über Beschlüsse und Anträge angestoßen wurden. Die lückenlose Dokumentation der verkehrspolitischen Entwicklungen in PARLIS reicht bis in das Jahr 1993 zurück. Daher wurde dieses Jahr als Ausgangspunkt für die weiterführende Analyse ausgewählt. Um die theoretische und empirische Anschlussfähigkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, wurde der Untersuchungszeitraum bis in das Jahr 2019 ausgedehnt.

4.1.2 Die Gruppierung der Akteure zu Advocacy-Koalitionen

Anhand des Datensatzes, der über PARLIS erhoben wurde, konnten Informationen über verkehrspolitische Entwicklungen gewonnen werden, die von Experten angeregt wurden. Dennoch lassen die Daten keine expliziten Rückschlüsse auf mögliche Überzeugungssysteme der Akteure und damit deren Gruppierung zu Advocacy-Koalitionen zu, die im Rahmen der zweiten und der dritten *foundation* identifiziert werden sollen. Die Idee der Arbeit besteht jedoch in einem dynamischen Ansatz, der die Koalitionsbildung von 1993 bis 2019 untersucht. Dafür ist es von entscheidender Bedeutung zu ermitteln, welche policy-bezogenen Kernüberzeugungen seit den 90er-Jahren zirkulieren und wie sie sich im zeitlichen Verlauf verändert haben. Im Vorfeld der Medienanalyse wird dafür zunächst die Frage diskutiert, ob beziehungsweise inwiefern policy-bezogene Kernüberzeugungen überhaupt anhand von Zeitungsartikeln gemessen werden können. In Anlehnung an Leifeld wird die Entscheidung begründet, stattdessen politische Präferenzen zu messen, die von Sabatier auch als *policy core policy preferences* bezeichnet wurden (Leifeld, 2013, p. 172; 2016, p. 14; Sabatier, 1998, p. 117). Auf dieser Grundlage wurden die Akteure netzwerk-

analytisch zu „unreinen“³ Advocacy-Koalitionen zusammengefasst. Das Ziel dieses Abschnitts besteht also darin Akteursnetzwerke zu erstellen, die sich an den bisherigen Erkenntnissen über die Rekonstruktion des Subsystems orientieren.

4.1.3 Die Erfassung der Überzeugungssysteme

Zwar werden die Akteure im Rahmen der Medienanalyse anhand ihrer *policy core policy preferences* zu Advocacy-Koalitionen gruppiert. Dennoch findet keine explizite Erfassung der policy-bezogenen Kernüberzeugungen statt, da im Vorfeld auf die Schwierigkeit der normativen Prägung und der klaren Abgrenzung zu den sekundären Aspekten verwiesen wird. Um im Anschluss jedoch die dritte *foundation* weiterzuentwickeln, muss eine Datengrundlage gewählt werden, anhand derer die Überzeugungssysteme erfasst werden können. Daher wurde entschieden, die beiden anderen Datensätze mit einem Fragebogen zu ergänzen, der dazu dienen sollte, die verkehrspolitischen Überzeugungssysteme von individuellen Experten zu ermitteln. Im ersten Schritt werden die Konzeption und der Pretest beschrieben, der zu einer Anpassung des Fragebogens führte. In der darauffolgenden deskriptiven Auswertung wird die Zusammensetzung der Teilnehmer innerhalb einer Koalitionsstruktur sowie ihre Zustimmung und ihre Ablehnung zu policy-bezogenen Kernüberzeugungen, sekundären Aspekten und persönlichen Werten erfasst. Dafür wird die Besonderheit diskutiert, dass die policy-bezogenen Kernüberzeugungen und die sekundären Aspekte, die im Fragebogen aufgeführt wurden, von einer großen Teilnehmerzahl stark befürwortet wurden. Abschließend werden die Resultate im Kontext der vorherigen Untersuchungsergebnisse diskutiert.

4.2 Die Rolle von Gruppenidentitäten bei der Bildung von Koalitionen im normativen Grundsatzkonflikt

Im zweiten Teil der Arbeit werden zwei *foundations* des ACF, die Erfassung der Überzeugungssysteme und die Gruppierung der Akteure zu (Advocacy-)Koalitionen jeweils im Rahmen einer Cross-Fertilization erweitert. Im Anschluss an aktuelle Forschungsbeiträge, die die Bedeutung psychologischer Erkenntnisse und kognitiver Mechanismen für die Koalitionsbildung betonen (Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p. 150), wird erstmals ein zusammenhängendes Set neuer Hypothesen formuliert, das Wissenslücken in der Koalitionsbildung in Hinblick auf die wertorientierte Dynamik sozialer

³ Die Advocacy-Koalitionen werden als „unrein“ bezeichnet, da sie nicht auf policy-bezogenen Überzeugungen, sondern anhand von *policy core policy preferences* zu Koalitionen zusammengefasst werden.

Gruppen schließt. Der zweite Teil wird systematisch empirische Beweise dafür liefern, welche Rolle soziale Identitäten für die Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess der kommunalen Verkehrspolitik spielen. Das Forschungsdesign des zweiten Teils kann daher wie folgt veranschaulicht werden:

4.2.1 Überzeugungen als Ausdruck von Gruppenidentitäten

Die deskriptive Auswertung des Fragebogens scheint zunächst eine Evidenz dafür zu liefern, dass die Befragten in der Koalitionsstruktur ähnliche policy-bezogene Kernüberzeugungen teilen und eine hohe Übereinstimmung in den normativ geprägten *deep core beliefs* aufweisen. Dennoch deuten verschiedene Dynamiken im Subsystem darauf hin, dass es nicht ausreicht, die verkehrspolitischen Wandlungsprozesse aus einer „reinen“ ACF-Perspektive zu untersuchen. Daher wird die Vermutung aufgestellt, geteilte Überzeugungen seien das Ergebnis und können daher als Indikator für die Gruppenzugehörigkeit betrachtet werden. Für die Weiterentwicklung der dritten *foundation*, ergo der Erfassung der Überzeugungssysteme, wird das ACF mit der SIPP in den Dialog gebracht, die die Rolle von sozialen Identitäten im politischen Prozess betont. Die Datenerhebung basiert auf dem zweiten Teil des Fragebogens, der bislang in der deskriptiven Auswertung nicht berücksichtigt wurde.

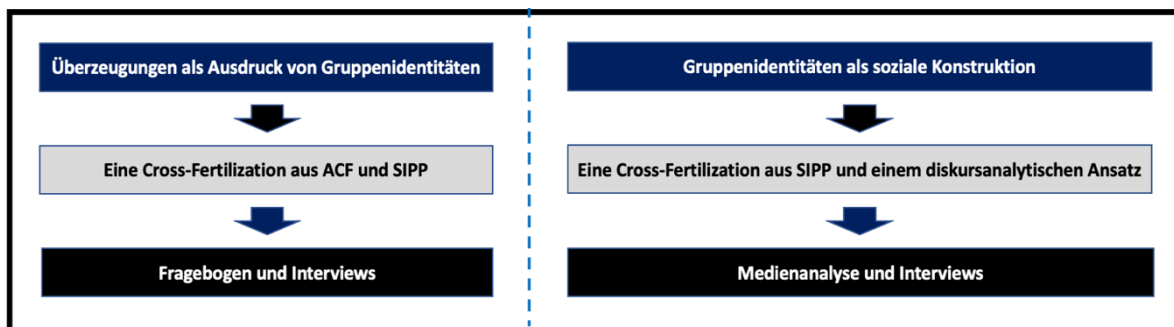


Abbildung 2 Das Forschungsdesign im zweiten Teil: Gruppenidentitäten bei der Bildung von Koalitionen im normativen Grundsatzkonflikt der Frankfurter Verkehrspolitik

Darin wurden Informationen über die Ausprägungen verschiedener Gruppenidentitäten erhoben. Im Rahmen der Cross-Fertilization erfolgte die Formulierung von 20 Hypothesen, die mittels einer logistischen Regressionsanalyse getestet wurden. Die Resultate werden unter Einbeziehung der Interviews diskutiert. Sie weisen darauf hin, dass das ACF weiterhin eine große Erklärungskraft für die Analyse normativer Grundsatzkonflikte besitzt. Dennoch scheinen zwar nicht alle Gruppenidentitäten, aber zumindest die sektorale, die organisationale und die parteiliche Identität eine wichtige Grundlage für die Ausbil-

dung von Überzeugungen darzustellen. Da die ersten Zwischenergebnisse darauf hindeuten, die Salienz der organisationalen Identität könnte eine wichtige Erklärung für die Koalitionsbildung im normativen Grundsatzkonflikt liefern, wird ergänzend zu den Ergebnissen des Fragebogens eine Dokumentenanalyse durchgeführt, um zu untersuchen, welche wissenschaftlichen Informationen von den Organisationen eingesetzt werden, um die anderen Teilnehmer des Subsystems von ihrer Position zu überzeugen. Im Anschluss an Böcher und Krott wird davon ausgegangen, die wissenschaftlichen Beschreibungen eines Phänomens würden einen wichtigen Beitrag zur Beantwortung der globalen Fragestellung leisten, wie eine nachhaltigere Entwicklung – in dem Fall der kommunalen Verkehrspolitik – vorangetrieben werden könne (Böcher & Krott, 2016, p. 4).

4.2.2 Gruppenidentitäten als soziale Konstruktion

Der letzte Teil der Arbeit schließt an das Zwischenergebnis an, die sozialen Identitäten seien das Ergebnis und können daher als Indikator für die Gruppenzugehörigkeit betrachtet werden. Allerdings werden die bisherigen Ergebnisse um den Zusatz ergänzt, die Gruppenidentitäten unterlägen einer sozialen Konstruktion. Diesem Ansatz folgend wird die Sprache als Bedeutungssystem begriffen und die diskursive Verhandlung von Gruppenidentitäten hervorgehoben.

Die Erweiterung der dritten *foundation*, sprich der Gruppierung der Akteure zu Koalitionen, ergänzt die bisherigen Ergebnisse um den Zusatz, die Selbstkategorisierung und die Kategorisierung anderer sozialer Gruppen, die für den Aufbau einer sozialen Identität notwendig sind, seien eng mit der Frage verbunden, wie Einzelpersonen ihre Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen durch den Einsatz von Sprache argumentativ begründen (Bamberg, De Fina, & Schiffrin, 2011, p. 178; Duszak, 2002, p. 1; Hogg & Reid, 2006, p. 11; Peters & Zittoun, 2016, p. 45). Daher wird für die Erweiterung der dritten *foundation* eine Cross-Fertilization aus einer diskursanalytischen Perspektive und der SIPP vorgeschlagen, die einen Mehrwert und für die Erklärung der Koalitionsbildung auf der Basis gemeinsamer Storylines bietet. Anhand des Datenmaterials, das über die Medienanalyse erhoben wurde, wurden für den zweiten Teil Informationen über die Storylines und die Zugehörigkeiten zu sozialen Gruppen erhoben. Die Storylines wurden, ausgehend von dem Ansatz von Hajer, induktiv unter Einbeziehung der Aussagen der Interviewteilnehmer rekonstruiert. Anschließend wurden vier Hypothesen formuliert, die annehmen, gemeinsame Gruppenidentitäten erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass Akteure dieselbe Storyline formulieren. Wie zuvor wurden die Hypothesen mittels einer logistischen Re-

gressionsanalyse getestet und unter Berücksichtigung der Interviews weiterführend diskutiert. Die Ergebnisse lassen Rückschlüsse auf die Frage zu, wie die Formulierung derselben Storyline Spannungen zwischen den ehemals rivalisierenden Diskurskoalitionen reduziert hat.

4.3 Die Grenzen des Forschungsdesigns

Trotz des vielfältigen Datenmaterials (PARLIS, Fragebogen, Medienanalyse, Dokumentenanalyse, Interviews), kann das Subsystems nicht vollständig rekonstruiert werden. Zwar kann der Akteurskreis durch die Kombination mehrerer Methoden und Datensätze erweitert und die inhaltlichen Entwicklungen präzisiert werden. Dazu zählen Erkenntnisse über die Veränderungen in der Bildung von Advocacy-Koalitionen, Informationen über ihre policy-bezogenen Kernüberzeugungen und Einsichten darüber, wie sich die Beschaffenheit des Subsystems verändert hat. Eine andere Quellenwahl oder ein anderes Vorgehen, wie die Wahl anderer Stichwörter, kann jedoch zu abweichenden Ergebnissen führen. Das Forschungsdesign erhebt daher keinen Anspruch auf eine vollständige Rekonstruktion der entstandenen Koalitionen. Stattdessen dient die Kombination mehrerer Datensätze vor allem dazu, einen geeigneten Geltungsbereich des Subsystems zu ermitteln, mit dem die forschungsleitende Fragestellung beantwortet werden soll, welche Möglichkeiten der theoretischen Weiterentwicklung vorgeschlagen werden können, um die Rolle von Gruppenidentitäten bei der Koalitionsbildung im Transformationsprozess der Frankfurter Verkehrspolitik zu erklären.

5 Advocacy-Koalitionen im Transformationsprozess der kommunalen Verkehrspolitik

Ausgehend von den vier *foundations* des ACF erfolgt im ersten Teil (1) die Rekonstruktion des Subsystems, (2) die Gruppierung der Akteure zu Advocacy-Koalitionen, (3) die Erfassung der Überzeugungssysteme und (4) die Untersuchung des Transformationsprozesses der kommunalen Verkehrspolitik über einen Zeitraum, der sich über mehr als zehn Jahre erstreckt. Für die Rekonstruktion des Subsystems stellt sich die methodische Herausforderung, das definitorisch unscharfe Konzept des Subsystems so zu konturieren, dass es einen Beitrag zur Erklärung des Transformationsprozesses im Fallbeispiel zu leisten vermag. Nach einer theoriebasierten Diskussion der zentralen Grundlagen wird die Entscheidung begründet, wie das Subsystem anhand seiner inhaltlichen und seiner geografischen respektive territorialen Reichweite eingegrenzt wird.

5.1 Die Rekonstruktion des Subsystems

Die primäre Analyseeinheit im ACF ist das politische Subsystem (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 179; Sabatier, 1988, p. 131; Weible et al., 2009, p. 122). Das ACF geht von der zentralen Bedeutung der Subsysteme aus, deren Grenzen als ein „*set of actors who are involved in dealing with a policy problem*“ definiert werden (Sabatier, 1988, p. 138). Darin beschäftigen sich oft mehr als 30 staatliche und nichtstaatliche Akteure mit einem substanziellen Thema, das einen bestimmten inhaltlichen Geltungsbereich umfasse (Wellstead, 2017, p. 551). Subsysteme sind semi-autonom, sprich sowohl miteinander verschachtelt als auch unabhängig. In der Regel bringen politische Subsysteme ein gewisses Maß an Autorität mit sich, mit dem die Möglichkeit einhergehe, die Ergebnisse des Subsystems mitzugestalten (Nohrstedt & Weible, 2010, pp. 7-8). Für die Bestimmung des Akteurskreises orientiert sich der Begriff des Subsystems am klassischen *iron triangle*, das sich – ausgehend vom US-amerikanischen Präsidentialismus – mit den Beziehungen zwischen den parlamentarischen Spezialisten, den Interessenverbänden und der Regierungsadministration beschäftigt (Wenzelburger & Zohlhöfer, 2015, p. 307). In Anlehnung an die offeneren *issue networks* von Heclo erweitert das ACF diesen ehemals engen Akteurskreis jedoch auf mehrere Regierungsebenen, in denen die Teilnehmer versuchen, die Angelegenheiten des Subsystems zu beeinflussen. Dazu zählen verschiedene Mitarbeiter staatlicher Behörden, Politiker, Wissenschaftler, Journalisten, Personen gemeinnütziger Organisationen und Akteure aus der Zivilbevölkerung, die ebenso in den politischen Prozess involviert seien (Fischer, 2003, p. 32; Sabatier, 1988, p. 131; Zafonte & Sabatier, 2004, p. 100). Jüngere Studien berücksichtigen auch, ob eine wiederkehrende Teilnahme seitens der Akteure erfolgt. Nohrstedt unterscheidet dafür zwischen One-Shot-Teilnehmern, die sich nur einmal nachweislich am politischen Prozess beteiligen und Personen, die sich mindestens dreimal einbringen (Nohrstedt, 2011, p. 468).

Um nicht nur den Teilnehmerkreis, sondern auch die Beschaffenheit eines Subsystems zu beschreiben, widmet sich Weible der Frage, wie Experten versuchen, den politischen Prozess durch ihr Wissen und ihre Informationen in verschiedenen Subsystemen zu beeinflussen (Weible, 2008, p. 615). Dafür unterscheidet er zwischen drei Arten von Policy-Subsystemen (Weible, 2008, p. 616). Ähnlich wie in der Zeit, in der ein *policy monopoly* vorherrsche, sei das einheitliche Subsystem durch die lange Dominanz einer einzigen Koalition gekennzeichnet. Kollaborierende Subsysteme liegen dann vor, wenn sich Koalitionen

nen – trotz mittlerem Konfliktniveau – auf eine kooperative Basis verständigt haben. Vertreten Advocacy-Koalitionen miteinander unvereinbare Überzeugungen könne dies als ein Hinweis für das Vorliegen eines gegnerischen Subsystems angesehen werden (Weible, 2008, p. 621). Weible resümiert, in diesen rivalisierenden Subsystemen würden expertengestützte Informationen als eine Art Waffe eingesetzt werden, um die Argumentation der gegnerischen Koalition zu diskreditieren. Daher könne die Nutzung von Experteninformationen in diesen Subsystemen am häufigsten beobachtet werden. Hingegen werde das Wissen von Experten in kollaborierenden Subsystemen vorrangig instrumentell eingesetzt, da ein gemeinsames Interesse darin bestünde, den politischen Entscheidungsträgern wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse bereitzustellen (Weible, 2008, pp. 628-629). Unter Einbeziehung der Rolle von Wissen haben sich aktuelle Studien mit der Frage beschäftigt, welche Rolle Glaubenshomophilie und Führungsqualitäten spielen, um eine politische Einigung in Subsystemen zu erzielen, die gerade erst entstehen (Ingold et al., 2017, p. 16). In Subsystemen, die sich bereits über einen langen Zeitraum etabliert haben, fänden Kooperationen koalitionsübergreifend statt, während sich in Subsystemen, die gerade erst entstanden seien, noch keine ideologisch stabilen Koalitionen herausgebildet hätten (Ingold et al., 2017, p. 17).

In der Literatur über die Beschaffenheit von Subsystemen wird zwischen einem *nascent subsystem*, das sich in der Entstehungsphase befindet und einem *mature one* unterschieden, das seit mindestens einem Jahrzehnt besteht und als „gereift“ bezeichnet werden könne (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 157; Nohrstedt & Olofsson, 2016a, pp. 147-148; Sabatier, 1998, p. 111). Im ACF wird anhand von vier Kriterien festgelegt, ob ein Subsystem als *mature one* kategorisiert werden kann. Erstens nehmen die Teilnehmer als semi-autonome Gemeinschaft an der Diskussion in einem Fachgebiet teil. Zweitens würden sich die Teilnehmer über einen Zeitraum von mindestens sieben bis zehn Jahren im Subsystem engagieren. Drittens würden sich mehrere Regierungsebenen mit dem Thema beschäftigen (Sabatier, 1998, p. 111). Als letztes Kriterium für die Existenz eines gereiften Subsystems würden die Interessengruppen ein bestimmtes Thema als besonders wichtig erachten (Sabatier, 1998, p. 114). Ein solches Subsystem zeichne sich auch dadurch aus, dass es neue Themen absorbiere (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 157). In der Literatur werden auch zwei mögliche Szenarien genannt, die die Entstehung eines aufkommenden Subsystems begünstigen können. Beide Szenarien sind für die Analyse der Transformationsprozesse von entscheidender Bedeutung. Im ersten Fall könne die Entstehung eines Subsys-

tems immer dann beobachtet werden, wenn die Teilnehmer im Subsystem nicht mehr damit zufrieden seien, wie ein bestimmtes Problem bewältigt werde. Sie wenden sich neuen Themen zu, ohne dass sie diesbezüglich bereits gefestigte Überzeugungen entwickelt haben (Ingold et al., 2017, p. 2). Ein aufkommendes Subsystem könne ebenfalls dann entstehen, wenn eine thematische Abspaltung von einem bisherigen Subsystem erfolge (Weible & Ingold, 2018, p. 330). Ein weiteres Szenario sei das Engagement aller Beteiligten für ein gemeinsames Ideal, wie beispielsweise der Umweltplanung oder dem Ziel, die Luftreinhaltung voranzutreiben (Nohrstedt & Olofsson, 2016a). Die meisten Studien haben politische Wandlungsprozesse in „gereiften“ Subsystemen untersucht, in denen sich stabile Advocacy-Koalitionen um bereits gefestigte policy-bezogene Kernüberzeugungen formiert haben (Ingold et al., 2017, p. 1; Jenkins-Smith et al., 2017, p. 157). Werden jedoch nur *mature subsystems* untersucht, wird offengelassen, was die Akteure dazu veranlasse, Überzeugungen anzupassen und schließlich miteinander zu kooperieren (Ingold et al., 2017, p. 2). Diese Arbeit schließt an diese Forschungslücke an und untersucht, wie sich die Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess des Subsystems entwickelt hat.

5.1.1 Wie kann die Reichweite eines Subsystems bestimmt werden?

Bislang existiert jedoch keine abschließende Definition darüber, wie die Reichweite eines Subsystems eindeutig bestimmt werden kann (Sabatier & Weible, 2007, p. 193). Dieser definitorische Schwebezustand erleichtert die Übertragbarkeit des ACF auf konkrete Fallbeispiele, erschwert aber seine methodisch saubere Anwendung (Fischer & Miller, 2006, p. 127). Daraus ergibt sich die Frage, wie das Subsystem der Verkehrspolitik im ausgewählten Fallbeispiel eingegrenzt werden soll. Eine Möglichkeit besteht in einer konstruktivistischen Herangehensweise, mit der jedes Subsystem als eine Art Wirklichkeitsausschnitt einer Person im Sinne eines egozentrierten Netzwerks erfasst werden könne (Henry, 2011, p. 362; Pfeiffer, 2019, p. 81 ff). Diese Vorgehensweise lässt jedoch weiterhin ungeklärt, wie damit umgegangen werden soll, wenn sich Personen einem Subsystem zuordnen, obwohl sie von anderen Akteuren des Subsystems nicht als zugehörig beschrieben werden. Ein neuer Beitrag von Mario Angst schlägt drei Schritte vor, um Subsysteme in komplexen Governance-Prozessen einzugrenzen und vergleichbare Erkenntnisse über die organisationalen Aktivitäten zu gewinnen (Angst, 2020, p. 3). Da für die Analyse der Koalitionsbildung in Frankfurt jedoch sowohl individuelle als auch korporative Akteure von Bedeutung sind, wurde diese Perspektive vernachlässigt, um einen geeigneten Geltungsbereich des kommunalen Subsystems zu ermitteln. Eine andere Möglichkeit, diese

wichtige empirische Aufgabe zu lösen, bestehe Sabatier und Weible zufolge darin, ein Subsystem auf Grundlage dessen inhaltlicher und territorialer respektive geografischer Reichweite zu definieren (Sabatier & Weible, 2007, p. 193).

5.1.2 Die Bestimmung der territorialen Reichweite

Die territoriale Reichweite wird nachfolgend anhand der naturräumlichen Lage der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main bestimmt. Um fallspezifische Merkmale im natürlichen, sozialen und rechtlichen Kontext herauszuarbeiten, besteht der erste Schritt zur Operationalisierung des ACF darin, die wesentlichen Merkmale der „relativ stabilen Parameter“ für die Region Frankfurt Rhein-Main zu identifizieren. Dabei handelt es sich um weitgehend konstante Merkmale, die sich über einen Zeitraum von mindestens einer Dekade bis zu 100 Jahren als besonders widerständig gegenüber Veränderungen erwiesen haben (Fischer & Miller, 2006, p. 125). Dazu zählen Merkmale, die das Subsystem in einen sozialen, in einen kulturellen, in einen institutionellen oder in einen materiellen Kontext einbetten (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 144). Dafür werden die verwaltungsrechtliche Struktur, die Verteilung der Ressourcen, die sich aus der naturräumlichen Lage ergibt und die grundlegenden Attribute einbezogen, durch die sich das jeweilige Gebiet auszeichnet (Sabatier, 1998, p. 102; Sabatier & Weible, 2007, p. 193). Auch wenn diese Parameter meist über einen lang andauernden Zeitraum beständig bleiben, können signifikante Veränderungen, wie beispielweise die Knappheit bestimmter Ressourcen, einen großen Einfluss auf politische Subsysteme und damit auch auf die Stabilität der darin agierenden Advocacy-Koalitionen ausüben (Pierce et al., 2017, p. 2; Weible et al., 2009, p. 130). Auch wenn zwischen 60 % und 75 % der Forschungen über das ACF die Rolle der „relativ stabilen Parameter“ vernachlässigen (Weible et al., 2009), wird das Konzept auf das Fallbeispiel angewandt, da es eine Erklärung für die Dringlichkeit der verkehrsplanerischen Umgestaltung liefert.

5.1.3 Die naturräumliche Lage

Nach § 1 und § 9 der 22. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV) ist ein Ballungsraum entweder durch eine Einwohnerzahl von mindestens 250.000 Einwohnern gekennzeichnet und setzt sich aus einer oder mehrerer Gemeinden zusammen oder umfasst eine oder eine größere Anzahl von Gemeinden, deren Einwohnerdichte bei mindestens 1.000 Einwohnern (gemessen pro km²) liegt, die sich zusammengenommen über eine Gesamtfläche von 100km² erstrecken (Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main,

2002, p. 9). Im Jahr 2002 wurde das Bundesland Hessen auf dieser rechtlichen Grundlage in die zwei Ballungsräume Rhein-Main und Kassel aufgeteilt, in denen die drei Gebiete Mittel- und Nordhessen, Lahn-Dill und Südhessen unterschieden werden (Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main, 2011a, p. 10). Nach der Region Rhein-Ruhr gilt der Ballungsraum Frankfurt Rhein Main mit einer Fläche von 1850,71 km² als die zweitgrößte Metropolregion in Deutschland (Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main, 2002, p. 10). Die infrastrukturelle Anbindung der Rhein-Main-Region erstreckt sich über die Bundesländer Hessen, Bayern und Rheinland-Pfalz und reicht damit weit über die hessischen Verwaltungsgrenzen hinaus. Zu der Rhein-Main-Region zählen die nebeneinanderliegenden Großstädte Frankfurt am Main und Offenbach ebenso wie Mainz und Wiesbaden im Westen, Gießen im Norden, Aschaffenburg im Osten und Darmstadt im Süden. Der Main und der Rhein verbinden den Ballungsraum mit der Nordsee und dem Schwarzen Meer. Drei Mittelgebirge bilden die naturräumliche Grenze des sogenannten Rhein-Main Tieflands, dessen Landschaft von Bergen, flachen Hügeln, Tälern und Wäldern geprägt ist. Nördlich rahmt der Taunus die Region ein, östlich verläuft der Spessart und im Süden liegt der Odenwald, der die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen miteinander verbindet (Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main, 2011b, p. 12).

Die vier klimatischen Besonderheiten des Ballungsraums Rhein-Main, die vom Deutschen Wetterdienst (DWD) dokumentiert wurden, bilden die Grundlage für die Entwicklung der Luftreinhaltepläne und ihrer Fortschreibungen, auf die im weiteren Verlauf gesondert eingegangen wird. Der Ballungsraum ist geprägt von einer „*Wärmebelastung*“ infolge „*hohe(r) Lufttemperaturen im Sommer*“ und durch „*stagnierende Luft, verbunden mit geschlossener Wolkendecke, hoher Feuchtigkeit und Temperaturen um 0 Grad C im Winter*“. Im Zusammenhang mit einer „*verminderte(n) Strahlungsintensität*“ aufgrund von „*Niedrungs- bzw. Industriedunst und Nebel*“ und „*niedrige(n) Windgeschwindigkeiten*“ wird das Gebiet aufgrund dieser klimatischen Besonderheiten als „*belasteter Verdichtungsraum*“ klassifiziert (Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main, 2020, p. 28).

5.1.4 Die Grundattribute

Frankfurt am Main ist eine Metropole im Bundesland Hessen, das in der geografischen Mitte Deutschlands verortet werden kann. Neben Paris und London zählt Frankfurt am Main mit 758.917 Einwohnern (Stadt Frankfurt am Main, 2020a, p. 2) zu den größten

Finanzmetropolen Europas (Cassis et al., 2005, p. 309). Die Anfänge des Messewesens, die Frankfurts Weg bis hin zum Zentrum der hessischen Wirtschaft prägten, können bis ins Mittelalter zurückverfolgt werden. Ursächlich für einen frühen Tourismus in der ehemals freien Reichsstadt waren die Krönungszeremonien der Kaiser und Könige (Holtfrerich, 1999, p. 30; Lange, 2010, pp. 2-3). Als Vorgänger des Messewesens führte auch der Markt zu einer wachsenden Bedeutung von wirtschaftlichen Austauschbeziehungen (Schüller, 1999, p. 21). Während der Messen entfachte wiederholt ein Streit um einen passenden Wechselkurs, weshalb der Rat der Stadt im Jahr 1585 schließlich mit dessen Festlegung beauftragt wurde.⁴ Mit diesem Beschluss entstand die Frankfurter Börse (Holtfrerich, 1999, p. 65). Daraus entwickelte sich der Handel mit neuen Hilfsmitteln wie Wertpapieren, Wechsel- und Schuldscheinen. Die kreisfreie Stadt Frankfurt am Main stieg über den Devisenhandel zur Wirtschafts- und Finanzmetropole auf, in der aktuell mehr als 200 Banken ansässig sind (Piesold, 2017, p. 176; Schroeder & Neumann, 2015, p. 3; Schüller, 1999, p. 21). Durch die Verbesserung der Verkehrsanbindung wurden ehemals durch Industrie, Handwerk und Handel geprägte Viertel in moderne Stadtteile umgewandelt, die Universitäten, Forschungsinstitute, Dienstleistungen im IT-Bereich, Medienzentren und internationale Organisationen miteinander verknüpfen (OECD, 2015, p. 164).

Aktuell ist die Stadt Frankfurt am Main eines der bedeutsamsten europäischen Finanzzentren und gleichzeitig einer der wichtigsten Verkehrsknotenpunkte Europas (Holtfrerich, 1999, p. 238). Das städtische Verkehrsnetz umfasst neun U-Bahn-Linien, zehn Straßenbahnlinien und 26 Buslinien (VGF, 2020). Der Frankfurter Hauptbahnhof ist ein europäischer Verkehrsknotenpunkt, den täglich rund 450.000 Fahrgäste passieren (FR, 2018). Gemessen an dem Passagieraufkommen verfügt Deutschlands Finanzhauptstadt zudem über den drittgrößten internationalen Flughafen (Krasa, 2019, p. 113). Betrieben wird der Flughafen von der Fraport AG, deren Anteile in Höhe von 20,02 % der Stadt Frankfurt gehören (Piesold, 2017, p. 176). Das kleeblattförmige Frankfurter Kreuz, der verkehrsreichste Knotenpunkt im deutschen Autobahnnetz, ist der Kreuzungspunkt der A3, der A5 und der A66 (Krasa, 2019, p. 112), der täglich von rund 350.000 Fahrzeugen passiert wird (FAZ, 2019).

⁴ Ein Reichstaler wurde damals auf einen Wert von 74 Kreuzer festgelegt (Holtfrerich, 1999, p. 65).

5.1.5 Die verwaltungsrechtliche Struktur

Die Grundlage für die verwaltungsrechtliche Struktur der Stadt bilden die HGO, das Frankfurter Stadtrecht und die Hauptsatzung der Stadt Frankfurt, die von den Geschäftsordnungen der Stadtverordnetenversammlung, der Ortsbeiräte und des Magistrats ergänzt werden (PARLIS, 2020). Der Magistrat (auch: Gemeindevorstand) ist das ausführende Organ, das die Stadt Frankfurt am Main regiert (Stadt Frankfurt am Main, 2020b). Mit Ausnahme des direkt gewählten Oberbürgermeisters, dessen Amt der Sozialdemokrat Peter Feldmann seit 2012 innehat, wird der Magistrat von der Stadtverordnetenversammlung gewählt (Piesold, 2017, p. 176). Der Magistrat übernimmt die Vorbereitung und die Ausfertigung von Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung, die als Kommunalparlament fungiert (Stadt Frankfurt am Main, 2020b). Den Vorsitz des Verwaltungsorgans hat der Oberbürgermeister inne (§ 65 HGO), der alle sechs Jahre direkt von den Bürgern gewählt wird (§ 39 HGO). Das Gremium besteht darüber hinaus aus einem Stadtkämmerer sowie neun hauptamtlichen Stadträten und 14 ehrenamtlichen Stadträten, die als Beigeordnete tätig sind (Stadt Frankfurt am Main, 2020b). Laut der HGO sei der Oberbürgermeister „*der Erste unter Gleichen*“ (§ 68 HGO). Rudzio gelangt zu dem Ergebnis, die „*unechte Magistratsverfassung mit volksgewähltem Bürgermeister in Hessen*“ überlasse dem Bürgermeister „*zwar die Organisationsgewalt in der Verwaltung*“. Er würde aber aufgrund des „*verwaltungsführenden Magistrats*“ im Konfliktfall über wenig „*eigenen Spielraum verfügen*“ (Rudzio, 2018, p. 336).

Im Kontext der starken Legislative ist es interessant, erste Aussagen der Interviewteilnehmer darüber anzuführen, welche Rolle Peter Feldmann für die Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik in Frankfurt gespielt hat. Die Experten waren sich einig, Feldmann könne nicht als Schlüsselfigur auf dem Weg in Richtung einer nachhaltigeren Verkehrspolitik betrachtet werden (Interview 07; 00:16:06). So habe ein Experte diesbezüglich nie eine Aussage oder Stellungnahme von Feldman vernommen (Interview 02; 00:04:15). Weiterhin habe Feldmann keinen „*einzelnen Impuls gesetzt*“ (Interview 03; 00:04:40). Als erste Erklärung könnte die starke Legislative in Form des „*verwaltungsführenden Magistrats*“ (Rudzio, 2018, p. 336) herangezogen werden, die dazu beigetragen haben könnte, dass sich Feldmann dem Thema einer nachhaltigen Verkehrspolitik nicht annahm. Als weitere Begründung wurde Feldmanns fachliche Distanz zu dem Thema angeführt. Da Feldmann vor allem auf die Sozialarbeit und den sozialen Wohnungsbau spezialisiert sei, würde es ihm an fachlicher Qualifikation in den Bereichen Geographie, Mo-

bilität, Verkehrs- und Stadtplanung fehlen. Es wurde vermutet, er hätte das Thema deshalb dem Verkehrsdezernenten der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Klaus Oesterling, überlassen (Interview 07; 00:21:09). Laut einem anderen Spezialisten habe Feldmann weniger in seiner Funktion als amtierender Bürgermeister, sondern vielmehr aufgrund seiner Tätigkeit als Vorstandsmitglied des RMV Veränderungen in der kommunalen Verkehrspolitik bewirkt. In dieser Rolle habe Feldmann veranlasst, den Preis für Tagesticket von ursprünglich 7,20€ auf mittlerweile 5,35€ zu reduzieren (Interview 07; 01:14:22). Diese Aussagen dienen als erstes Indiz dafür, dass die Salienz einer organisationalen Identität möglicherweise eine zentrale Rolle für die Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik spielen könnte.

Der Aufgabenbereich des Bürgermeisters erstreckt sich also vor allem über ordnungsbehördliche Aufgaben (§ 4 Abs. 2 HGO) wie die Vorbereitung von Beschlüssen und die Einberufung von Sitzungen des Magistrats sowie über die Zuweisung bestimmter Sachgebiete, sprich der Dezernate. Den insgesamt elf Dezernaten sind jeweils entsprechende Ämter zugeordnet. Die nachfolgend aufgelisteten Dezernate werden vom Oberbürgermeister an die Mitglieder des Magistrats – mit Ausnahme der 14 ehrenamtlich tätigen Stadträte – verteilt (§ 70 Abs. 1 HGO) (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2020).

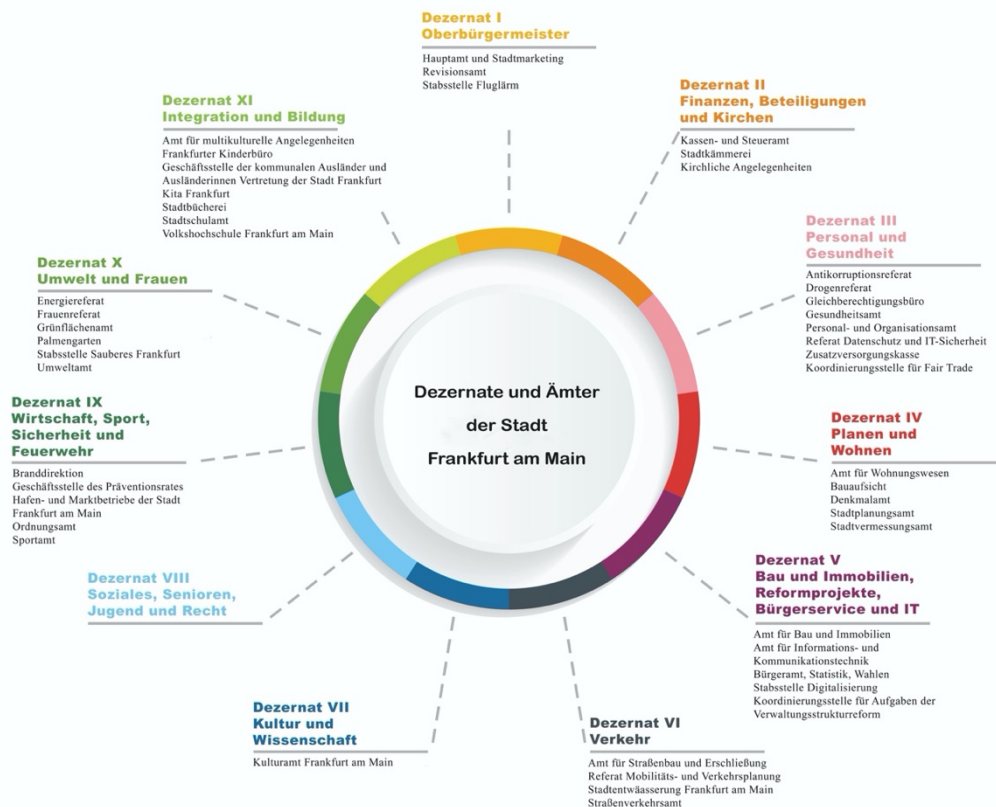


Abbildung 3 Eigene Darstellung in Anlehnung an: <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/stadtpolitik/stadtverordnetenversammlung/ausschuesse/as-info>

Das höchste Beschluss- und Entscheidungsorgan der Stadt Frankfurt am Main ist die Stadtverordnetenversammlung, ergo die Gemeindevertretung. Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl setzt sich das Kommunalparlament aus 93 Mitgliedern zusammen, den Stadtverordneten, die infolge der Kommunalwahl für eine Zeitspanne von fünf Jahren von den Bürgern gewählt werden (Stadt Frankfurt am Main, 2020e). Unter der Leitung des Stadtverordnetenvorstehers, der den Vorsitz der Stadtverordnetenversammlung innehat, findet jeden Monat eine öffentliche Plenarsitzung statt. Die Stadtverordnetenversammlung ist – bis auf die Besetzung des Amts des Oberbürgermeisters – für die Wahl des Magistrats zuständig und verabschiedet unter anderem haushaltsbezogene Beschlüsse und entscheidet darüber, ob und in welcher Höhe Steuern oder andere Gebühren anfallen. Darüber hinaus ist sie für die Ausgestaltung von Bebauungsplänen zuständig. Auch bestimmt die Stadtverordnetenversammlung thematisch beschränkte Sachgebiete und entscheidet über die Anzahl der dazugehörigen Fachausschüsse, die der Stadtverordnetenversammlung zuarbeiten sollen (Stadt Frankfurt am Main, 2020d). Im Rahmen der Kommunalwahlen, die alle fünf Jahre stattfinden, erfolgt nicht nur die Wahl der Stadtverordnetenversammlung, sondern auch die Wahl der insgesamt 16 Ortsbeiräte, die als Parlamente einzelner Stadtteile fungieren. Die Anzahl der Ortsbeiräte orientiert sich an den

Ortsbezirken (Stadtverordnetenversammlung, 2019, p. 2). Je nach Höhe der Einwohnerzahl setzen sich die Ortsbeiräte aus einer Anzahl von 9 bis 19 Mitgliedern zusammen, die alle ehrenamtlich tätig sind (Stadt Frankfurt am Main, 2020c). Die öffentlichen Sitzungen der Ortsbeiräte finden einmal monatlich statt und werden von den Bürgern genutzt, um kleinere Anliegen zu diskutieren, wie beispielsweise die Schaffung verkehrsberuhigter Bereiche, die Namensgebung von öffentlichen Plätzen und Straßen oder auch das Anliegen, Begrünungen in einzelnen Gebieten voranzutreiben. Das finanzielle Budget, das den Ortsbeiräten zur Verfügung steht, beträgt 0,50€ pro Einwohner. Das Geld kann im Rahmen der Entscheidungsbefugnisse eingesetzt werden, die die Stadtverordnetenversammlung den Ortsbeiräten zugewiesen hat (Stadt Frankfurt am Main, 2020c).

5.1.6 Die Auswirkungen der relativ stabilen Parameter auf die Verkehrsplanung

Als zentrale Metropole des Ballungszentrums Rhein-Main hat die Stadt Frankfurt in den letzten 50 Jahren ein starkes Wirtschaftswachstum und einen umfassenden demografischen Wandel erfahren (IBP, 2015, p. 10; OECD, 2015, p. 164; Stadt Frankfurt am Main, 2020a, p. 2). Neben dem Bevölkerungsanstieg haben auch der regionale und der nationale Transitverkehr zur Überlastung des Gesamtverkehrssystems beigetragen (Yago, 1984, p. 123). Hinzu kommt die naturräumliche Lage der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main und die damit einhergehende klimatische Besonderheit der *„austauscharmen Wetterlage“*, die die *„Anreicherung von Luftschadstoffen“* begünstigt (Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main, 2011a, pp. 13-14).

Diese Entwicklungstendenzen verdeutlichen die Dringlichkeit, eine nachhaltigere Verkehrspolitik durchzusetzen, um die Verkehrsbelastung zu reduzieren und die Schadstoffbelastung zu verringern. Gleichzeitig dient das Zwischenergebnis, Feldmann habe den Preis für das Tagesticket nicht in seiner Rolle als amtierender Bürgermeister, sondern in seiner Funktion als Vorstand des RMV gesenkt (Interview 07; 01:14:22), als erster Hinweis dafür, dass verkehrspolitische Überzeugungen möglicherweise auf die Salienz einer organisationalen Gruppenidentität zurückgeführt werden können.

5.2 Die Definition der inhaltlichen Reichweite des Subsystems

Nachdem die geografische respektive territoriale Reichweite des Subsystems anhand der naturräumlichen Lage der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main definiert wurde, wird nun die methodische Herausforderung diskutiert, wie die inhaltliche Reichweite des Subsystems definiert werden kann. Die Bestimmung der inhaltlichen Reichweite orientiert

sich an der forschungsleitenden Frage, die Koalitionsbildung im normativen Grundsatzkonflikt zu erklären. In Anlehnung an die *foundations* können unter der inhaltlichen Reichweite die Veränderungen der Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene subsumiert werden, die (1) die Rekonstruktion des Subsystems, (2) die Zusammensetzung der Advocacy-Koalitionen und (3) deren policy-bezogene Kernüberzeugungen betreffen. Für drei *foundations* wurden – wie bereits im Forschungsdesign beschrieben – separate Datensätze erhoben. Die vierte *foundation*, die darauf abzielt, diese Veränderungen aus einer Zeitspanne von mehr als zehn Jahren zu untersuchen, wird über das Archivmaterial abgedeckt, das im Rahmen der Medienanalyse und mittels des parlamentarischen Informationssystems erhoben wurde.

5.2.1 Die Verschachtelung der Subsysteme

Bei der Entscheidung, die inhaltliche Reichweite des Subsystems zu ermitteln, muss jedoch auf die Schwierigkeit verwiesen werden, dass ein Subsystem nie isoliert von anderen Subsystemen betrachtet werden kann (Jones & Jenkins-Smith, 2009, p. 37). Subsysteme seien immer mit anderen Subsystemen verbunden, da sie sich gegenseitig überlappen und miteinander verschachteln sind (Sabatier, 1998, p. 114; Zafonte & Sabatier, 1998, p. 476; 2004, p. 79). Im Fall des Subsystems der kommunalen Verkehrspolitik kann die Verschachtelung auf die offenen Policy-Grenzen des Feldes der Verkehrspolitik zurückgeführt werden, die mit dessen distributiver Funktion korrespondieren (Bandelow & Bleek, 2007, p. 142). Für die Analyse des Fallbeispiels reicht es daher nicht aus, nur das Subsystem der Verkehrspolitik in Frankfurt zu beschreiben. Doch wie kann stattdessen mit der Herausforderung umgegangen werden, die Verschachtelung mit anderen Subsystemen zu beschreiben und das Subsystem zugleich als autonom zu begreifen? In Anlehnung an Zeigermann, Kammerer und Böcher, die die Einbeziehung horizontaler und vertikaler Ebenen vorschlagen, um – im Fall ihrer Studie einen breiten Akteurskreis in Governance-Prozessen im Feld der Klimapolitik zu identifizieren (Zeigermann, Kammerer, & Böcher, p. 3) – wird nachfolgend vorgeschlagen, wie die Auswirkungen dieser beiden Ebenen zur semi-autonomen Erfassung des Subsystems beitragen können.

Die vertikale Verschachtelung beschreibt die Einbettung des Subsystems im Mehrebenensystem⁵ (Benz, 1998, p. 582). Das bedeutet, dass das Subsystem der Verkehrspolitik auf

⁵ Der Begriff des Mehrebenensystems wird in Anlehnung an Arthur Benz verwendet, der für die Untersuchung von Governance-Prozessen im Mehrebenensystem unter anderem die Auswirkungen der europäischen Ebene auf die kommunale Ebene beschreibt (Benz, 1998, p. 582).

lokaler Ebene in einem landespolitischen Subsystem verschachtelt ist, das mit einem Subsystem auf Bundesebene verbunden ist, welches wiederum von einem europäischen Subsystem beeinflusst wird. Bund, Länder und Kommunen sind vor dem Hintergrund rechtlicher Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene in unterschiedlichem Maße für die Planung, die Finanzierung und die Ausgestaltung der Verkehrsinfrastruktur verantwortlich (Schwedes, 2018, p. 151).

In Deutschland, das sich – ausgehend von einer föderalen Struktur – aus 16 Bundesländern zusammensetzt, gilt das sogenannte Subsidiaritätsprinzip, das die Länder dazu befähigt, eigenverantwortlich zu handeln, solange es auf der übergeordneten Ebene – in dem Fall der nationalen Ebene – nicht besser zu regeln sei (Schmidt & Zohlhöfer, 2007, p. 377; Schwedes, 2018, p. 273). Für planungspraktische Entscheidungen der Verkehrspolitik wird die Zustimmungspflicht der Länder jedoch oft als Hindernis betrachtet, die über den Bundesrat in verkehrspolitische Entscheidungen eingebunden sind (Schöller, Canzler, & Knie, 2008, p. 131; Schwedes, 2016, p. 139). Der Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1993 habe jedoch dazu geführt, das Subsidiaritätsprinzip teilweise außer Kraft zu setzen. Mit dem Ausbau der transeuropäischen Verkehrswege wurde die Verkehrspolitik zentraler ausgerichtet und die europäische Ebene gewann zunehmend an Einfluss (Plehwé, 2007, p. 86; Schwedes, Canzler, & Knie, 2015, pp. 147-148).

Während die rechtlichen Rahmenbedingungen auf der europäischen Ebene vorgegeben werden, gelten Bundesautobahnen und Bundesstraßen als Eigentum des Bundes, der die Kosten für deren Bau und ihre Instandhaltung trägt (Fichert, 2017, p. 28; Schwedes et al., 2015, p. 370). Die Landesregierungen sind vom Bund damit beauftragt, Genehmigungsverfahren für Flughäfen und Bundesfernstraßen zu verwalten. Sie gelten als hauptverantwortlich für die Planung, die Umsetzung und den Betrieb des Landesstraßennetzes und den Erhalt sowie die Optimierung des ÖPNV (Fichert & Grandjot, 2016, p. 139). Die Abstimmung zwischen den Ländern erfolgt über die Verkehrsministerkonferenz (VMK), die den Ländern dazu verhilft, ihre Vorhaben zu koordinieren und eine gemeinsame Richtlinie gegenüber dem Bund zu vertreten. Die Landesaufgaben erstrecken sich auf alle Aspekte des regionalen Verkehrs und auf die Kommunikation in eigener Verantwortung, einschließlich der Planungsentscheidungen für wichtige Verkehrsknotenpunkte wie Flughäfen, das Landesstraßennetz und die Kreisstraßen (Fichert & Grandjot, 2016, p. 139). Auf der kommunalen Ebene werden verkehrspolitische Entscheidungen – je nach Vorgabe – entweder im Auftrag der Länder oder eigenverantwortlich getroffen. Der Zuständigkeitsbereich umfasst vor allem Gemeindestraßen und Entscheidungen, die den

ÖPNV betreffen (Fichert & Grandjot, 2016, p. 140). Da der Fokus jedoch darauf liegt, die Koalitionsbildung im Transformationsprozess der Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene zu untersuchen, wurden keine separaten Daten erhoben, um die Auswirkungen der vertikalen Verschachtelung detailliert zu rekonstruieren. Eine Ausnahme bilden Vorgaben des Mehrebenensystems, die die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Verkehrspolitik nachweislich beeinflusst haben. Dazu zählen rechtliche Rahmenbedingungen, wie Reduktionsvorgaben auf europäischer Ebene (Bsp.: Luftraumqualitätsrichtlinie), die auf Bundesebene in nationales Recht (Bsp.: Bundesimmissionsschutzgesetz) überführt werden, um anschließend von der Landesebene für die Planung, die Umsetzung und den Betrieb der Verkehrsinfrastruktur berücksichtigt zu werden. Das betrifft vor allem die Konzeption verschiedener Pläne (Bsp.: Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main). Sofern die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Verkehrspolitik auf diese Vorgaben zurückgeführt werden kann, werden sie erfasst, um die Auswirkungen der vertikalen Verschachtelung zu skizzieren. Dieser Fall tritt jedoch nur dann ein, wenn diese Art der Vorgaben übergeordneter Subsysteme explizit in den Daten genannt werden, die über PARLIS erhoben wurden.

Auch wird der Konflikt um den Ausbau der Kapazitäten des Flughafens nur exemplarisch diskutiert. Erstens steht das Ziel im Vordergrund, neue Möglichkeiten der theoretischen Weiterentwicklung vorzuschlagen, um Wissenslücken in Hinblick auf die Rolle von sozialen Identitäten bei der Koalitionsbildung zu schließen. Dafür wird von einer vollständigen Rekonstruktion des Flughafenkonflikts abgesehen. Zweitens liegt die Zuständigkeit, wie zuvor beschrieben, in erster Linie bei der Landesebene. Das zeigt sich unter anderem daran, dass der damalige sozialdemokratische Ministerpräsident Hans Eichel das Mediationsverfahren „Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ im Jahr 1998 ins Leben gerufen hatte, um die Befürworter und die Gegner in der Diskussion über den Ausbau der Kapazitäten miteinander in den Dialog zu bringen (Busch, 2000, p. 1). Zwar wird der Konflikt exemplarisch mit Blick auf die Bildung von Koalitionen in der kommunalen Verkehrspolitik diskutiert, ohne dass jedoch eine allumfassende Beschreibung der verschiedenen Konfliktlinien stattfindet. Drittens wird in der Literatur bereits mehrfach beschrieben, wie sich die rivalisierenden Positionen der Stakeholder seit der Diskussion um die Startbahn 18 West entwickelt haben (Bickenbach, Kumkar, Sichelschmidt, Soltwedel, & Wolf, 2007, p. 75; Busch, 2000, p. 13; Johnsen, 1996, p. 336), die seit dem Jahr *„1984 die zwei bis dahin bestehenden Start- und Landebahnen des Flughafens“* ergänzt (Busch, 2000, p. 13). Aufgrund der Vielzahl an vorhandenen Forschungsbeiträgen wird daher mit dem Verweis

auf den mangelnden Mehrwert auf eine erneute Rekonstruktion des Flughafenkonflikts verzichtet.

Die Entscheidung, ebenfalls die horizontale Verschachtelung, ergo die Überlappung mit anderen Subsystemen wie dem klima- oder dem energiepolitischen Subsystem zu skizzieren, führt zu der Herausforderung die verschiedenen Subsysteme einerseits inhaltlich klar voneinander abzugrenzen und sie andererseits als zusammenhängend zu begreifen, da sie aufgrund der offenen Policy-Grenzen des Feldes der Verkehrspolitik miteinander verschachtelt sind. Aufgrund der Schwierigkeit, die Subsysteme voneinander zu trennen und sie gleichzeitig als verschachtelt zu begreifen, wurde entschieden, die horizontale Überlappung mit anderen Subsystemen nachfolgend nur dann zu thematisieren, wenn in der Stichwortsuche zu den Begriffen „Verkehr“ und „Wandel“ klima- oder energiepolitische Anträge oder Beschlüsse auftauchen, die sich auf die Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik ausgewirkt haben. Diese Entscheidung wird damit begründet, dass in der Literatur keine abschließende Definition für die Eingrenzung eines Subsystems vorliegt. Die Untersuchung des Fallbeispiels profitiert von dieser definitorischen Unschärfe, die dem Begriff des Subsystems inhärent ist. Das Fehlen einer abschließenden Definition erleichtert die Übertragbarkeit des zentralen Konzepts auf den Transformationsprozess der Frankfurter Verkehrspolitik.

5.2.2 Process Tracing als Methode zur Rekonstruktion des Subsystems

Mit dem Ziel, die inhaltliche Reichweite des Subsystems zu rekonstruieren, wurde im ersten Schritt Process Tracing als Methode angewandt. Process Tracing ist eine analytische Methode, die eingesetzt werden kann, um kausale Prozesse und Zusammenhänge zu identifizieren (Bennett & Checkel, 2015, p. 216). Im ACF wird ebenfalls davon ausgegangen, eine Vielzahl von Variablen würde zusammenwirken und unterschiedliche kausale Wirkungszusammenhänge können zu einem Ergebnis – in dem Fall zum Wandel der Frankfurter Verkehrspolitik – führen. Obwohl die Identifizierung kausaler Wirkungsmechanismen sowohl im ACF als auch beim Process Tracing als wesentlicher Faktor für das Zustandekommen von Wandlungsprozessen angeführt wird, distanziert sich diese Arbeit von der vermeintlich klaren Benennung einzelner Faktoren als konkrete Auslöser für politische Veränderungen. Stattdessen werden mit dem Verweis auf die Komplexität politischer Wandlungsprozesse nur mögliche Wirkungsmechanismen identifiziert, die Veränderungen in der Beschaffenheit des Subsystems begünstigt haben könnten. Die Entscheidung, die Bedeutung kausaler Wirkungszusammenhänge – wie sie das ACF vorschlägt –

abzuschwächen, wird auch damit begründet, dass die Arbeit nicht an die Forschungslinie „Wandel“, sondern an die Literatur über die Bildung von Koalitionen anschließt und die Erfassung von Veränderungen im Subsystem lediglich dazu dient, die Koalitionsbildung im Wandlungsprozess der Frankfurter Verkehrspolitik zu untersuchen.

Um die wichtigsten verkehrspolitischen Entwicklungen nachzuvollziehen, die von verschiedenen Akteurskonstellationen angestoßen wurden, erfolgte eine Stichwortsuche mit den Begriffen „Verkehr“ und „Wandel“. Die Suche wurde in den Beschlussausfertigungen durchgeführt, die in PARLIS aufgelistet sind. Ergänzend zu den 236 Beschlussausfertigungen wurden auch Anträge der Stadtverordnetenversammlung (NR) und Berichte des Magistrats (B) berücksichtigt, die in den Beschlussausfertigungen aufgeführt wurden.⁶ Eine methodische Herausforderung, die sich im Zusammenhang mit der Entscheidung für Process Tracing häufig stellt, ist die Frage, an welchen Zeitpunkt begonnen werden soll. Da die Archivdaten in PARLIS seit dem Jahr 1993 lückenlos dokumentiert wurden, wurde entschieden, ausgehend von diesem Jahr mit der Rekonstruktion des Subsystems zu beginnen. Damit schließt die Arbeit zugleich an die Forschung von Yago an, der den Wandel der Frankfurter Verkehrspolitik von der Nachkriegszeit bis Mitte der 80er-Jahre untersucht hat (Yago, 1984, p. 125). Um eine Aktualität der Forschungsergebnisse sicherzustellen, wurde entschieden, die Analyse des Subsystems bis in das Jahr 2019 auszudehnen. Der Entschluss, die Veränderungen der Verkehrspolitik von 1993 bis 2019 zu untersuchen, steht ebenfalls im Einklang mit der Zeitspanne von mindestens zehn Jahren, die im ACF vorgeschlagen wird, um politische Veränderungen zu analysieren (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 178).

5.3 Die Entwicklung des verkehrspolitischen Subsystems seit der Nachkriegszeit

Im ausgewählten Fallbeispiel der Frankfurter Verkehrspolitik können die Maßnahmen, die zur Förderung einer investitionsgeleiteten Perspektive ergriffen wurden, bis in die Zeit zurückverfolgt werden, in der die Nationalsozialisten an der Regierung beteiligt waren (Vahrenkamp, 2010, p. 2; Yago, 1984, p. 104). Da das Forschungsinteresse auf der Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess der Verkehrspolitik liegt, der seit den 90er-Jahren stattgefunden hat, werden die Ursprünge der angebotsorientierten Verkehrspolitik nachfolgend nur der Vollständigkeit halber stark verkürzt skizziert, um die

⁶ Die Datenerhebung wurde von Wendy Heuer durchgeführt.

historisch gewachsene Bedeutung der Interessen der Straßenbau- und der Automobilindustrie zu demonstrieren.

5.3.1 Die historisch gewachsene Bedeutung der Straßenbau- und Automobilindustrie

Bereits im Jahr 1933 erhöhten sich die Anforderungen an die Infrastruktur aufgrund der dort ansässigen Firmen der Automobilbranche (Adam Opel und Adlerwerke) und der Chemie- und Ölindustrie (I. G. Farben und Dunlop) (Yago, 1984, p. 103). Frankfurts Rolle als eines der führenden Industrie- und Dienstleistungszentren auf nationaler Ebene führte zur Gründung und Niederlassung des HaFraBa, einem Verein, der eines der größten Autobahnprojekte vorantrieb, dessen Ziel darin bestand, Hamburg, Frankfurt am Main und Basel miteinander zu verbinden (Vahrenkamp, 2010, p. 31). Aus geographischen Gesichtspunkten hingen die wachsenden Transportanforderungen mit der zentralen Lage zusammen, die die Stadt Frankfurt im nationalen Verkehrsnetz einnahm (Yago, 1984, p. 105). Unter den propagandistischen Vorwänden der Modernisierung und der Arbeitsbeschaffung sollten strategisch-militärische Motive wie beispielsweise beschleunigte Truppentransporte, neu geschaffene Aufmarschwege und die Verschiebung von Truppen ohne Wissen der Öffentlichkeit verschleiert werden (Vahrenkamp, 2010, p. 89). Für die Öffentlichkeit inszenierten die Nationalsozialisten die Autobahnen als „*nationale(s) Symbol deutscher Einigkeit und Größe*“ (Hochstetter, 2009, p. 162). Im Jahr 1935 ließ Friedrich Krebs, der damalige Oberbürgermeister von Frankfurt, verlauten, er sei stolz auf die Rolle Frankfurts als Geburtsstätte der Reichsautobahn (Yago, 1984, p. 105). Entgegen dieser Behauptungen hatte jedoch nicht Hitler die Autobahn erfunden. Die AVUS (Automobil Verkehrs- und Übungsstraße) wurde – neben einigen Kurzstrecken in Italien – schon im Jahr 1921 in Berlin gebaut (Hermann & Sang, 2013, p. 156; Hochstetter, 2009, p. 160; Vahrenkamp, 2010, p. 1). Nachdem der Bau der Autobahnstrecke von Frankfurt nach Darmstadt abgeschlossen wurde, lobte Hitler die Stadt dafür, sie würde seine Vision eines motorisierten Deutschlands verwirklichen (Yago, 1984, p. 105). Aufgrund dieser Entwicklungsdynamiken galt Frankfurt bereits Ende der 30er-Jahre als die deutsche Stadt mit dem höchsten Motorisierungsgrad (Yago, 1984, p. 114). In dieser Zeit avancierte Adam Opel zum größten Automobilhersteller in Deutschland (König, 2004, p. 253).

5.3.2 Die Entwicklung vom Industrie- zum Dienstleistungszentrum

Mit Frankfurts Wandel von einem führenden Industrie- und Dienstleistungszentrum zur Finanzmetropole nahm die Bedeutung der Verkehrsanbindung erneut zu (Holtfrerich, 1999, p. 173). Nach Verhandlungen zwischen den Briten und den Amerikanern führte der Einfluss der Alliierten dazu, dass die Bank deutscher Länder (BDL) im März 1948 in Frankfurt am Main gegründet wurde (Holtfrerich, 1999, p. 243; Honohan, 2019, p. 58). Drei Monate später wurde die Reichsmark als Währungsunion von der Deutschen Mark abgelöst und das gesamte Bankenwesen neu strukturiert. In jedem der westlichen Bundesländer wurde eine Landeszentralbank gegründet, die das Bankenwesen auf regionaler Ebene koordinierte (Mugler, 2014, p. 40; Rochon & Rossi, 2015, p. 141). Als Vorgängerin der Deutschen Bundesbank galt die BDL als Spitze der Landeszentralbanken und fungierte als Kreditgeber in letzter Instanz. Im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes über die deutsche Bundesbank (BBankG) im Jahr 1957 wurde die Deutsche Bundesbank – nachfolgend auf die BDL – in Frankfurt gegründet und das ehemals zentralisierte Bankenwesen abgeschafft (Mee, 2019, p. 187; Mugler, 2014, p. 40). Infolge des BBankG wurde die Zusammenlegung der Landeszentralbanken, einschließlich der Berliner Zentralbank, veranlasst und deren Umwandlung in die Deutsche Bundesbank beschlossen (Lippe, 2013, p. 693; Mugler, 2014, p. 40). Die Entscheidung hatte zur Folge, dass die deutschen Banken ihren Hauptsitz in Frankfurt einrichteten. Darüber hinaus festigten die Stabilisierung der Deutschen Mark, die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik seit dem Wiederaufbau und die Öffnung des Landes für den internationalen Geldverkehr Frankfurts Stellung als internationale Finanzmetropole (Holtfrerich, 1999, p. 289; Mugler, 2014, p. 40).

Mit Frankfurts Entwicklung vom Industrie- und Dienstleistungszentrum stieg auch das Bevölkerungswachstum zwischen 1939 und 1970 um 20 % an. Die Veränderungen in der Erwerbsstruktur führten auch zu einem erhöhten Arbeitskräftebedarf und einer Zunahme des Pendlerverkehrs von 25 % auf 38 % (Yago, 1984, p. 123). Im Zuge des Wirtschaftswunders wurde die Subventionierung des Straßenbaus durch die Verkehrspolitik auf Bundesebene vorangetrieben (Fichert, 2017, p. 3). Der Ausbau des Frankfurter Straßennetzes führte wiederum zu einem Anstieg des Berufs-, des Freizeit- und des Güterverkehrs und trug zur Verschlimmerung der Verkehrsbelastung bei. Ebenso wie in den 30er-Jahren galt Frankfurt im Jahr 1960 erneut als eine der am stärksten motorisierten Städte in Deutschland (Yago, 1984, p. 123). Mit dem Ziel die Verkehrsbelastung zu reduzieren,

wurde die Idee diskutiert, die Straßennutzung überwiegend dem gewerblichen Straßen-güterverkehr zu überlassen. Daraufhin formulierte der damalige Oberbürgermeister Walter Möller den Vorschlag, den Pendlerverkehr durch die Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrsangebots umlenken zu wollen (Yago, 1984, p. 124).

Seit den 60er-Jahren wurde die Gesamtverkehrsplanung in Frankfurt am Main vorange-trieben, um die Nutzung aller Verkehrsmittel zu optimieren. Der erste Gesamtverkehrs-plan, der von der sozialdemokratisch geführten Stadtverordnetenversammlung beschlos-sen wurde, zielte darauf ab, den Ausbau des ÖPNV zu fördern und gleichzeitig den Bau neuer Straßen zu forcieren (Yago, 1984, p. 124). Mit dem Beginn der Gesamtverkehrspla-nung wurden Ideen wie die Erweiterung der Schieneninfrastruktur oder die Entwicklung von Park-and-Ride-Konzepten zunächst wenig berücksichtigt (Yago, 1984, p. 125). Der gleichzeitige Ausbau der Autobahnen und Autobahnringe führte dazu, dass ein Großteil der Pendler den Weg zur Arbeit mit dem Auto erledigte. Zu dieser Zeit begründete die sozialdemokratische Regierung den Bau neuer Straßen – aus einer wachstumsorientier-ten Perspektive – wiederholt mit der Schaffung weiterer Arbeitsplätze (Yago, 1984, p. 128). Aufgrund dieser Entwicklungstendenzen wurde die Verkehrsplanung in Frankfurt über einen langen Zeitraum von den institutionalisierten Interessen der Straßenbau- und der Automobilindustrie bestimmt (Yago, 1984, p. 125).

5.3.3 Normative Grundsatzkonflikte im Subsystem

Seit den späten 70er-Jahren nahm der Widerstand der Bevölkerung gegen die angebots-orientierte Verkehrspolitik zu. Bürgerinitiativen formierten sich mit der Begründung ge-gen den Ausbau des Autobahnnetzes, dieser würde sich negativ auf das gesellschaftliche Zusammenleben der Anwohner auswirken (Yago, 1984, pp. 127-128). Hinzu kam der An-stieg der Verkehrsbelastung in der Rhein-Main Metropole, nachdem der Finanzsektor in Frankfurt am Main durch die Niederlassung der europäischen Zentralbank (EZB) zuneh-mend an internationaler Bedeutung gewann (Holtfrerich, 1999, p. 238; Pätzold & Baade, 2012, p. 108; Terlau, 2004, p. 27). Die hohen Verkehrsbelastungen, die dichten Strukturen und die kurzen Wege haben schließlich dazu geführt, dass in Frankfurt zahlreiche Nut-zungskonflikte zwischen verschiedenen Stakeholdern entstanden sind (Frey & Koch, 2011, p. 235).

Diese Nutzungskonflikte resultieren aus den heterogenen Ansprüchen, die die Stakehol-der an die Entwicklung der städtischen Verkehrspolitik stellen. Sie manifestieren sich in

dem Wunsch nach öffentlichem Parkraum, in der Verbesserung der Aufenthaltsqualität und in der Bereitschaft, sich mit Blick auf die Nutzung anderer Verkehrsmittel neu zu orientieren (Frey & Koch, 2011, p. 235). Zunächst wird davon ausgegangen, ihre wertebasierten Vorstellungen über die Entwicklung der Verkehrspolitik stehen entweder – aufgrund der über lange Zeit institutionalisierten Interessen der Straßenbau- und der Automobilindustrie – mit einer angebotsorientierten Perspektive oder mit einer nachhaltigkeitsorientierten Sichtweise im Einklang, die sich aus Frankfurts Rolle als Gründungsmitglied des Klima-Bündnisses und den Weg in Richtung einer klimaneutralen „Green City“ ergibt (Frankfurt Green City, 2019; Yago, 1984, p. 125). Diese Werteprioritäten haben die Funktion von „*Wahrnehmungsfiltern*“, die beeinflussen, wie die Stakeholder Veränderungen in der Verkehrspolitik interpretieren (Weible, 2007, p. 98). Auf der Grundlage dieser „*Wahrnehmungsfilter*“ entwickeln sie beispielsweise normative Ideen darüber, ob Stau-Problemen durch den Ausbau der Straßenkapazitäten für den MIV oder durch die Einschränkung der individuellen Autonutzung und der Bereitstellung alternativer Verkehrsangebote entgegengewirkt werden sollte. In der Literatur wurde das ACF vorgeschlagen, um diese Art von normativen Grundsatzkonflikten in der Verkehrspolitik zu analysieren, in denen die Stakeholder die Probleme auf der Grundlage ihrer eigenen Überzeugungen und Werte interpretieren (Dudley & Richardson, 2004, p. 243; Robinson, 2019, p. 236). Daran anknüpfend wird im ersten Teil der Arbeit ebenfalls das ACF ausgewählt, um die Koalitionsbildung im Transformationsprozess der Frankfurter Verkehrspolitik zu untersuchen. Anhand des ACF soll der Frage nachgegangen werden, welche wertebasierten Koalitionen entstanden sind und wie sich ihre policy-bezogenen Kernüberzeugungen und damit auch die Zusammensetzung dieser Advocacy-Koalitionen im zeitlichen Verlauf verändert hat.

5.3.4 Die Erklärungskraft von Gruppenidentitäten im normativen Grundsatzkonflikt

Neben der Entstehung von Nutzungskonflikten, die auf der Grundlage unterschiedlicher Werteprioritäten basieren, stellt die kommunale Verkehrspolitik jedoch ein Beispiel mit weiteren Besonderheiten dar. Auf der einen Seite führt das deutsche parlamentarische System zur Entstehung einer hierarchischen Parteienlandschaft (Tempel, 1990, p. 45) und der Etablierung korporativer Organisationen (Lehmbruch, 2013, p. 116; Rudzio, 2018, p. 70), die die Koalitionsbildung in politischen Subsystemen beeinflussen können. Auf der anderen Seite beteiligen sich auf der lokalen Ebene auch individuelle Akteure, die

sich mit unterschiedlichen Gruppen verbunden fühlen (Bogumil & Holtkamp, 2006, p. 129). So können, ergänzend zu den politischen Kern- und Nebenüberzeugungen über die Umgestaltung der Verkehrspolitik auch die sektoralen, die demografischen, die lokalen, die organisationalen und die informellen Identitäten eine wichtige Rolle spielen, um den Koalitionsbildungsprozess auf der kommunalen Ebene zu erklären. Der Fokus auf diese vorab definierten Gruppen kann das Verständnis darüber erweitern, wie Ressourcen gebündelt und gemeinsame Handlungsstrategien entwickelt werden (Tajfel, 1974, p. 85; 2010, p. 185; Turner, 1982, pp. 17-18). Um zu untersuchen, welche Rolle diese Gruppenidentitäten für die Bildung von Koalitionen in der Frankfurter Verkehrspolitik spielen, wird das ACF mit der SIPP in den Dialog gebracht. Die SIPP überführt das Konzept der sozialen Identitäten in den politischen Prozess (Hornung et al., 2019, p. 211). Das Ziel dieser Arbeit besteht jedoch nicht darin, die komplementären theoretischen Ansätze widerspruchsfrei miteinander zu synthetisieren. Stattdessen sollen anhand einer multiperspektivistischen Analyse der Policy-Forschung Wissenslücken an der Schnittstelle zur wertorientierten Dynamik sozialer Gruppen geschlossen werden. Ausgehend von aktuellen Forschungsbeiträgen, die die Bedeutung von psychologischen Erkenntnissen und kognitiven Mechanismen für die Bildung von Advocacy-Koalitionen betonen (Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p. 150), wird an die seit langem formulierte Kritik angeschlossen, das ACF liefere keine ausreichende Erklärung für die Entstehung von Koalitionen auf der Basis gemeinsamer Überzeugungen (Schlager, 1995, p. 265).

6 Der Transformationsprozess des Subsystems zwischen 1993-2019

Die Rekonstruktion des Subsystems orientiert sich an dem Vorschlag, die horizontale sowie die vertikale Verschachtelung mit anderen Subsystemen zu berücksichtigen und es gleichzeitig als autonom zu begreifen. Der Datensatz gewährleistet einen ersten Einblick in die inhaltliche Reichweite durch die Gewinnung von Informationen über die Beschaffenheit des Subsystems. Auf der Grundlage des Datenmaterials, das über das parlamentarische Informationssystem erhoben wurde, wird nachfolgend skizziert, wie sich das Subsystem infolge von Beschlüssen und Anträgen entwickelt hat, die von Experten angestoßen wurden. Anhand der Veränderungen, die im Subsystem von 1993 bis 2019 stattgefunden haben, wird der Transformationsprozess zur besseren Übersicht in zwei Phasen eingeteilt, die nachfolgend beschrieben werden. In der ersten Phase von 1993 bis 2006 wurden verschiedene Maßnahmen zur Förderung von Nahmobilität eingeleitet. Dennoch vertraten die Stakeholder in dieser Zeit unterschiedliche Ansichten über den Ausbau der

Infrastruktur, die unter Einbeziehung der Diskussion über die Einführung des Gesamtverkehrsplans (GVP) veranschaulicht werden. Anschließend erodierten die bisherigen Subsystemstrukturen und es erfolgten institutionelle Veränderungen, die die Planungsprozesse auf kommunaler Ebene zu beschleunigten. Das führte zur Entstehung einer Phase, in der die Teilnehmer gemeinsam danach strebten, Frankfurts Weg in Richtung einer klimaneutralen „Green City“ bis zum Jahr 2050 zu ebnen.

6.1 Die Beschaffenheit des Subsystems zwischen 1993 und 2006

In der ersten Phase wird beschrieben, welche Akteursgruppen um die Anerkennung des Fahrrads gekämpft haben. Auf ihr Hinwirken wurden verschiedene Maßnahmen beschlossen, um die Förderung von Nahmobilität auf kommunaler Ebene voranzutreiben. Dazu zählt die „Radverkehrskonzeption Frankfurt am Main“, die von der rot-grünen Regierung unter dem damaligen sozialdemokratischen Oberbürgermeister Andreas von Schoeler beschlossen wurde. Sie enthielt unter anderem Konzepte für die Planung von durchgehenden Fahrradrouen, die vom Zentrum in einzelne Stadtteile führen sollten (ADFC, 1991). Qualitative Kriterien zur Verbesserung des Radverkehrsnetzes wurden ebenfalls in die Anpassung der „Fahrradnovelle“ aufgenommen (PARLIS, 1997). Dennoch war das Subsystem in der Zeit auch von konkurrierenden Positionen über die Notwendigkeit infrastruktureller Baumaßnahmen durchzogen, die exemplarisch anhand der Diskussion über den möglichen Bau der Alleenspange, einem Autobahnzubringer, der den Alleenring mit der A 661 verbinden sollte, skizziert werden.

6.1.1 Die verstärkte Förderung von Nahmobilität

Die „Radverkehrskonzeption Frankfurt am Main“ wurde von dem Planungsdezernenten Martin Wentz (SPD) vorgelegt. Wentz bemängelte, nur 13 % aller Verkehrsteilnehmer würden mit dem Fahrrad zur Arbeit fahren. Haushaltsbefragungen und eine Stadtrandzählung, die vom Magistrat in Auftrag gegeben wurden, gelangten zu dem Ergebnis, der Anteil des nicht motorisierten Individualverkehrs am Gesamtverkehr sank in den Jahren von 1976 bis 1988 von 43 % auf 35 %, während der Anteil des MIV in der gleichen Zeitspanne um zwei Prozent (von 38 % auf 40 %) anstieg (ADFC, 1991). Als Reaktion darauf wurde der ADFC (Allgemeiner Deutscher Fahrradclub e. V.) vom Magistrat damit beauftragt, eine Leitlinie für einen fahrradfreundlichen Ausbau des städtischen Verkehrsnetzes zu entwerfen, die der damalige Fahrradbeauftragte Peter Blöcher der Öffentlichkeit präsentierte. Der ADCF Frankfurt vertrat die Forderung, das Fahrrad als solle – neben dem

Auto und dem ÖPNV – als eigenständiges Verkehrsmittel akzeptiert werden. Infolge eines Vorschlags des ADFC wurde eine Zusammenarbeit mit den Radverkehrsplanern des Bonner BIS (Büro für integrierte Stadtentwicklung) ins Leben gerufen. Gemeinsam entwickelten sie Konzepte für die Planung von Fahrradrouten durch ruhige Wohngebiete abseits der Hauptverkehrsadern. Fünf der sechs Routen, deren Ausbau in der „Radverkehrskonzeption Frankfurt am Main“ zunächst priorisiert wurde, führten von der Innenstadt zum Stadtrand und sollten die Mängel des „Radwegenetzes Innenstadt“ aus dem Jahr 1984 beseitigen, das keine durchgehenden Fahrradwege vom Zentrum in einzelne Stadtteile vorsah (PARLIS, 2001d). Für die konkrete Ausgestaltung des Frankfurter Radverkehrsnetzes sind auf der kommunalen Ebene verschiedene Dezernate zuständig, denen entsprechende Ämter angehören. Nach dem Beschluss der „Radverkehrskonzeption Frankfurt am Main“, die zuletzt im Jahr 2014 fortgeschrieben wurde, stand das Straßenbauamt vor der Herausforderung, die Radverkehrsplanungen zu verwirklichen (ADFC, 1999; Frankfurt Green City, 2020). Die Grundlage hierfür bildet ein Entwurf des Planungsdezernats, der von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurde. Beispielsweise verwaltete das Erschließungsamt des damaligen Stadtplanungsdezernats die Stellplatzmittel und konnte darüber entscheiden, wofür Finanzmittel bereitgestellt werden und für welche Maßnahmen keine budgetäre Unterstützung vorgesehen war. Um die stagnierenden Planungsprozesse voranzutreiben, veranlasste Martin Wentz dezernatsübergreifende Besprechungen (ADFC, 1991, 1999).

Infolge der UN-Konferenz in Rio de Janeiro, die im Jahr 1992 stattfand, wurde dem Magistrat auf Antrag der Grünen der Auftrag erteilt, die Agenda 21 auf kommunaler Ebene umzusetzen (PARLIS, 1995). Unter dem Motto *„Global denken – lokal handeln“* sollten die Nachhaltigkeitsprinzipien der *„sozialen Verteilungsgerechtigkeit und Gleichberechtigung“*, der *„ökonomische(n) Nachhaltigkeit“*, der *„ökologische(n) Tragfähigkeit“* und der *„Zukunftssicherung, d.h. [der] Berücksichtigung des Bedarfs zukünftiger Generationen“* auf Beschluss der Stadtverordnetenversammlung in eine lokale Frankfurter Agenda überführt werden (PARLIS, 1995, 1996a). In dem Zusammenhang brachten mehrere Bürgerinitiativen aus dem Ostend, Ginnheim, Riederwald und Sachsenhausen sowie verschiedene Projektgruppen wie die Strukturgruppe der AG Öffentlichkeitsarbeit und die Solarinitiative zahlreiche Vorschläge zur Ausgestaltung der kommunalen Verkehrspolitik in den Diskurs ein (PARLIS, 2001b). Für die Frankfurter Agenda orientierte sich die Straßenverkehrsbehörde an verschiedenen Leitlinien, die eine ökologische Transformation der Verkehrspo-

litik vorantreiben sollten. Es sollten unter anderem die Wartezeiten für Fußgänger verkürzt werden, die Frequenz des ÖPNV gesteigert und die Mobilitätsberatung optimiert werden. Zu diesem Zweck war die Straßenverkehrsbehörde in Kooperation mit dem RMV und der VGF an der Gründung einer Mobilitätszentrale im Jahr 1997 beteiligt, deren Gründungsidee im europäischen Forschungsprojekt „Enterprise“ entstanden ist (PARLIS, 2001b). Im September 1997 trat auf Hinwirken des ADFC eine Überarbeitung der Straßenverkehrsordnung (StVO) in Kraft. Die Anpassung der StVO, die auch als „Fahrradnovelle“ bekannt ist, enthielt erstmals einen Anforderungskatalog über qualitative Kriterien zur Verbesserung des Radverkehrsnetzes (PARLIS, 1997). Unter Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten bezüglich der Breite von Radwegen und der Sicherstellung einer klaren Linienführung war die Straßenverkehrsbehörde dafür verantwortlich, die Fahrradnovelle umzusetzen (PARLIS, 2001a). Die Straßenverkehrsbehörde regelt darüber hinaus den Verkehr durch die Installation von Ampelanlagen und die Erteilung von Parkerlaubnissen und Tempobegrenzungen. Kurz darauf entstanden verwaltungsinterne Spannungen, nachdem die Straßenverkehrsbehörde die Bezeichnung von Radwegen, die dem vorgeschriebenen Anforderungskatalog nicht entsprachen, in Geh- und Radwege änderte, so dass diese weiterhin genutzt werden konnten (ADFC, 2000). Daraufhin beantragten die Grünen, einheitliche „Standards für Fahrradwege“ einzuführen und geltend zu machen (PARLIS, 2002b). Als Begründung für die Dringlichkeit eines solchen Vorstoßes verwiesen die Grünen auf die negativen Erfahrungen bei der *„Wiederherstellung der Fahrradwege im Reuterweg und am Theodor-Stern-Kai“*. An den genannten Radwegen führte der Einsatz von Stahlnägeln zur Markierung zu Unstimmigkeiten zwischen den Fußgängern und den Radfahrern. Aus diesem Grund forderten die Grünen eine einheitliche Material- und Farbgestaltung der Frankfurter Radwege. Unter der Voraussetzung sich mit dem Magistrat abzustimmen, wurde dem ADFC schließlich der Auftrag erteilt, einheitliche Standards von Radwegen in der Stadt Frankfurt zu entwerfen (PARLIS, 2002b).

Darüber hinaus wurde beschlossen, die Handlungsfelder und Schlüsselmaßnahmen des Szenarios „Radverkehr 15 %“ umzusetzen. Ausgehend vom Nationalen Radverkehrsplan hat die Stadt Frankfurt darin das Ziel formuliert, den Anteil des Radverkehrs bis zum Jahr 2012 auf 15 % zu erhöhen (PARLIS, 2003a). Zu diesem Zweck wurde dem Magistrat der Auftrag erteilt, die Offenheit der Stadt Frankfurt mit Blick auf die Teilnahme am „Runden Tisch Radverkehr“ zu signalisieren (PARLIS, 2003d) und gemäß dem Antrag (PARLIS, 2003c) ein entsprechendes Handlungskonzept vorzubringen. Im Rahmen des daraufhin entworfenen „Radverkehrsszenarios 15 %“ beschloss die Stadtverordnetenversammlung

im Jahr 2003 einen Mix verschiedener Maßnahmen, der die schrittweise Umsetzung von Bike+Ride-Konzepten, das Aufstellen von Fahrradabstellbügeln, eine sichere Routenplanung über Verkehrsknotenpunkte sowie Maßnahmen zur Geschwindigkeitserhöhung durch Lichtsignalschaltungen und Vorfahrtsregelungen beinhaltete (PARLIS, 2003b).

6.1.2 Der normative Grundsatzkonflikt um den Bau der Alleenspange

Die städtebaulichen und strukturellen Siedlungsentwicklungen zu Beginn der 90er-Jahre führten dazu, dass die Stadtverordnetenversammlung eine Fortschreibung des Generalverkehrsplans 1976/82 Netzauswahl Straße-Schiene beschloss. Infolgedessen erhielt der Magistrat von der Stadtverordnetenversammlung den Auftrag, den Abschnitt über den Individualverkehr des Generalverkehrsplans aus dem Gesamtnetz Schiene 2000 durch einen integrierten Gesamtverkehrsplan (GVP) weiterzuentwickeln (PARLIS, 1996b, 2005b). Der GVP sollte die Attraktivität des ÖPNV erhöhen und die Förderung von Nahmobilität weiter vorantreiben. Dafür wurden die Vorgaben der EU zur Luftreinhaltung und zur Lärminderung in die Fortschreibung des GVP einbezogen. Der GVP orientiert sich durch die Berücksichtigung der Vorgaben auf europäischer Ebene an dem Ziel der integrierten Stadt- und Verkehrsplanung. Im Auftrag des Magistrats wurde der GVP von den beiden Planungsbüros R+T Topp, Skoupil, Küchler und Partner und der Verkehrsplanung Köhler und Taubmann GmbH in Zusammenarbeit mit dem Stadtplanungsamt entwickelt. Das gesamtstrategische Handlungskonzept sollte eine zukunftsfähige und stadtverträgliche Mobilität für alle Anwohner, Pendler und ansässige Wirtschaftsunternehmen gewährleisten. Neben der Beachtung umweltschutzrechtlicher Auflagen standen die Sicherstellung gleichwertiger Mobilitätschancen für Frauen und Männer und die Schaffung barrierefreier Zugänge von Bus und Bahn im Fokus der neuen verkehrsplanerischen Leitlinien.

Im Rahmen einer Veranstaltung der Industrie- und Handelskammer (IHK) Frankfurt, die unter dem Motto „Frankfurt 21 – Was kommt nun?“ stattfand, sprach sich Prof. Dr. Uwe Köhler dafür aus, „*Maßnahmen zur Verbesserung bzw. Erweiterung der Straßeninfrastruktur*“ bei der Entwicklung des GVP zu berücksichtigen. Der Ausbau der Alleenspange sei die größte dieser Maßnahmen (PARLIS, 2001c). Daraufhin wurde eine Diskussion über die Notwendigkeit dieser Maßnahme in Gang gesetzt, die in den Vorlagen und Beschlussausfertigungen des parlamentarischen Informationssystems unter dem Betreff „*Mobilitätsbedürfnis Spange oder Lebens- und Wohnqualität*“ nachvollzogen werden kann (PARLIS, 2001c, 2002a). Die CDU favorisierte den Bau einer solchem Alleenspange. Hel-

mut Heuser, der damalige verkehrspolitische Sprecher der CDU-Fraktion, berief sich dabei auf die Sicherstellung der Wirtschaftsfähigkeit des Verkehrs. Lutz Sikorski, der damalige Fraktionschef der Grünen, positionierte sich mit dem Argument gegen den Bau einer Alleenspange, der Straßenbau würde das Autobahnnetz östlich von Frankfurt weiter in die Stadt integrieren. Auch der damalige Fraktionsvorsitzende der SPD, Klaus Oesterling⁷, sprach sich ebenso wie Gisela Becker, die Fraktionsvorsitzende der Flughafenausbaugesner (FAG), klar gegen den Bau der Alleenspange aus (FAZ, 03.12.2005). Dieser Forderung schlossen sich zahlreiche Bürgerinitiativen wie das „Aktionsbündnis unmenschliche Autobahn“, „BürgerInnen für ein lebenswertes Nordend“ und die „BürgerInnen-Initiative“ an, die sich formierten, um Unterschriften gegen den Bau der Alleenspange zu sammeln. Bei den Vertretern der Bürgerinitiativen herrschte Konsens darüber, der Bau der Alleenspange müsse in erster Linie aufgrund der entstehenden Abgase und der Lärmbelastung der Anwohner verhindert werden (FAZ, 03.12.2005). Schließlich formulierten die Grünen, die SPD und ÖkoLinX-ARL gemeinsam den Antrag, die Alleenspange aus dem Gesamtverkehrsplan zu streichen, der unverändert beschlossen wurde (PARLIS, 2005c).

6.1.3 Gefestigte Überzeugungen in einem gereiften Subsystem

Diese Diskussion dient als erster Hinweis dafür, dass die Teilnehmer des Subsystems in der Zeit von 1993 bis 2006 unterschiedliche normative Überzeugungen vertraten, die sich symbolisch in ihren Äußerungen über den möglichen Bau einer Alleenspange widerspiegeln. Während die Befürworter den Ausbau mit dem individuellen Mobilitätsbedürfnis oder der Wirtschaftsfähigkeit des Verkehrs begründeten, vertraten die Gegner die Ansicht, der Ausbau beeinträchtige die Lebens- und Wohnqualität und gefährde die Umwelt sowie die Gesundheit der Anwohner durch die Abgase und die Lärmbelastung. Es scheint, als konkurrierten Befürworter der policy-bezogenen Kernüberzeugung, der Ausbau der Infrastruktur sei wünschenswert mit denjenigen um die Vorherrschaft des Subsystems, die die normative Überzeugung teilten, der Bau der Alleenspange sei aufgrund der damit einhergehenden ökologischen Bedenken nicht erstrebenswert. Diese Auseinandersetzung deutet auf die Existenz eines gereiften Subsystems hin, in dem sich die Teilnehmer mehrere Jahre mit einem Thema beschäftigen, über das sie gefestigte policy-bezogene

⁷ Aktuell: Verkehrsdezernent

Kernüberzeugungen entwickelt haben, die sich durch eine normative Prägung auszeichnen.

6.2 Die Erosion der Subsystemstrukturen

Im Zuge der Kommunalwahl im Jahr 2006 begann das bisherige Subsystem zu erodieren. Die Unzufriedenheit über die lang andauernden Planungsprozesse auf kommunaler Ebene konnte als wichtige Voraussetzung für eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern identifiziert werden. Seit Frankfurt von einer schwarz-grünen Koalition regiert wurde, erfolgten zudem verschiedene institutionelle Veränderungen, die dazu beigetragen haben, dass sich die Beschaffenheit des Subsystems gewandelt hat.

6.2.1 Die institutionellen Veränderungen

Gemäß der Dezernatsverteilungsverfügung laut § 55 Absatz 3 der HGO oblag es der damaligen Bürgermeisterin Petra Roth (CDU), den Mitgliedern des Magistrats einzelne Ressorts zuzuweisen. Im Rahmen der Dezernatsverteilungsverfügung wurde der bisherige Fraktionsvorsitzende der Grünen, Lutz Sikorski, am 13.07.2006 von der Stadtverordnetenversammlung zum Verkehrsdezernenten gewählt (PARLIS, 2006). Eine wichtige institutionelle Veränderung, die nach der Wahl erfolgte, stellt die Neugründung des Verkehrsdezernats im Jahr 2006 dar. Davor wurde das Amt des Verkehrsdezernenten letztmalig von Walter Möller (SPD) zwischen 1961 und 1970 ausgeübt, der damals den Bau der U-Bahn veranlasste, bis er 1970 zum damaligen Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt am Main gewählt wurde. Bis zur Neugründung des Verkehrsdezernats im Jahr 2006 wurden die Kompetenzen zwischen dem Planungsdezernat, dem Baudezernat, dem untergeordneten Straßenbauamt und dem Ordnungsdezernat aufgeteilt. Eine Folge der zerstreuten Kompetenzen waren länger andauernde Planungsprozesse bis hin zu verkehrsplanerischen Projekten, deren Umsetzung wiederholt scheiterte (FAZ, 11.07.06; FAZ, 12.07.06). Beispielsweise sollte auf Antrag eines Ortsbeirates eine Ampelanlage installiert werden. Nachdem die Stadtverordnetenversammlung die Errichtung der Ampel beschloss, wurde der Beschluss an die Straßenverkehrsbehörde weitergeleitet, die dem Straßenbauamt eine Anordnung zustellte. Nach knapp zwei Jahren verwies der zuständige Ortsbeirat erneut auf die Notwendigkeit der Ampelschaltung, deren Bau von dem Straßenbauamt auf unbestimmte Zeit verschoben wurde (FAZ, 11.07.06; FAZ, 12.07.06). Aufgrund dieser Verzögerungen etablierte sich der überparteiliche Konsens, die Gründung eines Verkehrsdezernats sei notwendig, um die Kompetenzen zu bündeln und die

Planungsprozesse zu beschleunigen. Neben der Gesamtverkehrsplanung, die auf eine langfristige Gestaltung des Verkehrsnetzes angelegt ist, erstreckte sich der Zuständigkeitsbereich des Verkehrsdezernenten nun auch auf die „*objektbezogene Verkehrsplanung*“. Zuvor fiel diese Zuständigkeit in die Kompetenz des Planungsdezernats, das darüber Einfluss auf die Verkehrsplanung bei größeren Bauvorhaben ausüben konnte. Dadurch konnte beispielsweise auch das Verkehrsaufkommen um die Hauptwache verringert werden (FAZ, 11.07.06; FAZ, 12.07.06). Aufgrund der querschnittsübergreifenden Kompetenzen des Verkehrsdezernats wurden neue Berührungspunkte mit der Nahverkehrsgesellschaft TraffiQ, der Verkehrsgesellschaft Frankfurt (VGF) und dem RMV geknüpft. So wurde Lutz Sikorski vom Magistrat der Auftrag erteilt, „*jedwede Fensterflächenfärbung, inklusive Eigenwerbung, in U-Bahnen, Straßenbahnen und Bussen*“ zu unterbinden (PARLIS, 2008a). Nach dem Ableben Sikorskis im Januar 2011 verwaltete die damalige Bürgermeisterin Jutta Ebeling das Verkehrsdezernat, bis sie es an Stefan Majer übergab. Gemäß der HGO § 55 Absatz 3 wurde Majer in der dritten Stadtverordnetenversammlung 2011 von den 93 wahlberechtigten Stadtverordneten mit 53 zu 38 Stimmen zum hauptamtlichen Mitglied des Magistrats gewählt. Seit 2006 ist Stefan Majer auch als Mitglied der Regionalversammlung Südhessen tätig (PARLIS, 2011a).

Eine weitere wichtige institutionelle Veränderung im Zuge der Einführung des GVP war die Gründung des Radfahrbüros im Straßenverkehrsamt, die nach der Kommunalwahl im Jahr 2006 veranlasst wurde (PARLIS, 2010). Unter der Leitung der Verkehrsplaner Martin Borré, Hans-Georg Breitenfelder, Eike Schulz und Thomas Friede führt das Radfahrbüro mehrere Kompetenzen zusammen, die zuvor auf verschiedene Dezernate und Ämter verteilt waren. Zu ihren Aufgabenbereichen zählt es durch Anpassungen der Ampelschaltungen und der Gehwegbreite sowie durch die Suche nach einem geeigneten Platz für große Fahrradabstellanlagen, die Interessen der Radfahrer zu vertreten und ein achtsames Miteinander zwischen den Verkehrsteilnehmern zu gewährleisten (PARLIS, 2009c). Unterstützend wurde die Gründung des Internetportals Radfahren in Frankfurt am Main veranlasst (FAZ, 26.09.2009).

6.2.2 Die Bündelung der ehemals zerstreuten Kompetenzen

Die Diskussion um die Frage, wie das Problem der ehemals zerstreuten Kompetenzen im Verkehrsbereich gelöst werden solle, dient als erster Hinweis für das Zustandekommen von Veränderungen in der Beschaffenheit des Subsystems. In der Literatur wird die Unzufriedenheit der Beteiligten mit einem Status Quo als mögliches Szenario genannt, das –

neben der Hinwendung zu einem neuen Thema – auf die Entstehung eines neuen Subsystems hinweist (Ingold et al., 2017, p. 2). Bei den Teilnehmern des Subsystems herrschte Unzufriedenheit aufgrund der lang andauernden Planungsprozesse, die eine Folge der ehemals zerstreuten Kompetenzen im Verkehrsbereich waren. Infolgedessen etablierte sich der Konsens, es sei notwendig, eine Neugründung des Verkehrsdezernats zu beschließen, um die verteilten Zuständigkeiten zu bündeln. Nach der Kommunalwahl im Jahr 2006, aus der eine schwarz-grüne Koalition hervorging, erfolgten weitere wichtige institutionelle Veränderungen, wie die Gründung des Radfahrbüros im Straßenverkehrsamt, das ebenfalls mehrere Kompetenzen bündelte, die zuvor auf verschiedene Dezernate und Ämter verteilt waren.

6.3 Die Beschaffenheit des Subsystems zwischen 2006 und 2019

Die Hinweise auf die Erosion der bestehenden Subsystemstrukturen führen zu der Frage, wie sich die Beschaffenheit des Subsystems in der darauffolgenden Zeit verändert hat. Nachfolgend wird dieser Transformationsprozess unter Einbeziehung der doppelten Verschachtelung mit den anderen Subsystemen demonstriert. Einerseits wird gezeigt, wie die vertikale Verschachtelung mit den anderen Subsystemen die Errichtung der ersten hessischen Umweltzone im Jahr 2008 erleichtert hat. Andererseits hat die überregionale Strahlkraft des Konzepts der Nachhaltigkeit verkehrs-, klima- und energiepolitische Zielsetzungen vereint, um den Weg in Richtung einer „Green City“ zu ebnen. Neben dem gemeinsamen Streben der Stakeholder nach dem Ideal einer klimaneutralen Stadt verdichteten sich zudem die Anzeichen darauf, dass eine thematische Abspaltung des Subsystems stattgefunden haben könnte. Im Anschluss werden diese Dynamiken beschrieben, die in der Literatur als Hinweise für das Aufkommen eines neuen Subsystems gedeutet werden.

6.3.1 Das gemeinsame Ideal einer klimaneutralen Stadt

Im Jahr 2005 wurde der Aktionsplan Frankfurt am Main auf der rechtlichen Grundlage von § 47 Absatz 1 des Bundesimmissionsschutzgesetzes unter Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 47 Abs. 5 a BImSchG) entwickelt, um die Feinstaubbelastung zu verringern. Dabei galt es den Immissionsgrenzwert für Stickstoff NO₂ und den seit 2010 gültigen Tagesmittelwert für Feinstaub, kurz: den PM₁₀, zu unterschreiten. Beide Immissionsgrenzwerte lagen in Frankfurt über der zulässigen Höchstgrenze (Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main, 2011b, p. 16). Der Aktionsplan enthält sieben Maßnahmen, die nach

dem Zeitpunkt ihrer voraussichtlichen Umsetzung drei verschiedenen Stufen zugeordnet wurden (Aktionsplan Frankfurt am Main, 2005, pp. 26-33).

Tabelle 1 Maßnahmen im Aktionsplan Frankfurt am Main (2005)

Stufe	Nr.	Maßnahme
I	1	Staufreie Friedberger Landstraße (Optimierung des Verkehrsflusses)
I	2	„Zufahrtsdosierung (Pfortnerlichtsignalanlagen)“
I	3	Einsatz abgasarmer Busse
I	4	Einsatz von Erdgasfahrzeugen
I	5	Information der Öffentlichkeit „im Ballungsraum Rhein-Main und in Frankfurt am Main“
II	6	„Lkw-Fahrverbot auf der Friedberger Landstraße und der Höhenstraße“
III	7	Ausweisung einer Umweltzone in Frankfurt am Main

An siebter Stelle des Aktionsplans wurde die „Errichtung einer Umweltzone“ festgehalten, die sich um den Bereich des Alleenrings konzentriert (PARLIS, 2008b). Die Ausweisung der Umweltzone wurde jedoch mit dem Zusatz versehen, sie solle nur dann erfolgen, wenn die Immissionsgrenzen für Feinstaub weiterhin über der zulässigen Höchstgrenze lägen. Die Einführung einer Umweltzone wurde an die Bedingung geknüpft, dass eine Plakettenregelung für StVO Zeichen auf Bundes- und Landesebene umgesetzt werden solle (Aktionsplan Frankfurt am Main, 2005, p. 33). Erst nach der Überarbeitung der 35. Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz, die vorsah, emissionsarme Fahrzeuge zu kennzeichnen, konnte – je nach Ausmaß der Schadstoffbelastung – eine Unterscheidung der Kraftfahrzeuge anhand von Plaketten vorgenommen werden. Auf dieser rechtlichen Grundlage wurde die Umweltzone der Stadt Frankfurt am ersten Oktober 2008 mit dem Ziel eingerichtet, die Feinstaubbelastungen zu reduzieren (PARLIS, 2008b).

Nur Fahrzeuge, die durch eine Feinstaubplakette entsprechend gekennzeichnet sind, dürfen das Stadtgebiet ohne Sperrungen befahren. Mit dem Ziel, die Feinstaubbelastung zu reduzieren und die Gesundheit der Bürger zu schützen, beantragten die Grünen eine Nachrüstung der Dieselfahrzeuge mit geschlossenen Rußpartikelfiltern, sobald die technischen Voraussetzungen dafür gegeben seien. Erst wenn dieselbetriebene Fahrzeuge den Grenzwert von 5,0 mg/km unterschreiten, sollten sie mit einer grünen Plakette versehen werden und damit eine uneingeschränkte Fahrerlaubnis erhalten (PARLIS, 2005d). Der Allgemeine Deutsche Automobil-Club e. V. (ADAC) Hessen-Thüringen positionierte sich mit dem Argument gegen die Einrichtung einer Umweltzone, keine Messstelle habe seit 2007 eine derartige Überschreitung der Feinstaubbelastung dokumentiert, die eine

Sperrung eines großflächigen Gebiets erfordern würde. Weiterhin solle vermieden werden, dass die Bürger in ihrer Mobilität eingeschränkt werden (FAZ, 07.05.2008). Dennoch stimmte die Stadtverordnetenversammlung dem Antrag der Grünen mehrheitlich in der vorgelegten Fassung zu (PARLIS, 2005a).

Der voranschreitende Transformationsprozess ist durch die einheitliche Zielsetzung gekennzeichnet, die Stadt bis zum Jahr 2050 in Gänze durch erneuerbare Energien zu versorgen, die im Masterplan 100 % und im Frankfurter Energie- und Klimaschutzkonzept festgehalten wurde (PARLIS, 2018e). Unter Berufung auf die internationalen Daten, die aus dem Bericht der IPCC von 2007 hervorgingen, beauftragte die Stadt Frankfurt das Institut für Energie- und Umweltforschung der Stadt Heidelberg (IFEU), ein Energie- und Klimaschutzkonzept zu entwickeln. Auf Antrag der CDU und der Grünen wurde im Jahr 2012 beschlossen, das Energie- und Klimaschutzkonzept der Stadt Frankfurt um zusätzliche Handlungsmöglichkeiten zu ergänzen. Das Ziel war es, einen breiten Akteurskreis dazu zu bewegen, überregional miteinander zu kooperieren. In Zusammenarbeit mit den Städten der Metropolregion Rhein-Main sowie mit dem Land Hessen und dem Regionalverband Rhein-Main sollten Bürger, Unternehmen und Verbände Maßnahmen konkretisieren, wie der Energiebedarf in Zukunft reduziert werden könne (PARLIS, 2011c, 2012). Mit dem Verweis auf die Knappheit fossiler Energieträger beantragten die CDU und die Grünen gemeinsam, das Energie- und Klimaschutzkonzept weiterzuentwickeln. Sie forderten, dass sichergestellt werden solle, wie die Versorgung bis zum Jahr 2050 zu 100 % aus erneuerbaren Energien gewährleistet werden könne. Diese Forderung wurde schließlich als Zielsetzung im Masterplan Klimaschutz 100 % aufgenommen (PARLIS, 2011c, 2012).

Im Jahr 2009 stellte die CDU in der Stadtverordnetenversammlung den Antrag, die Stadt Frankfurt solle ein *„Vorreiter auf dem Gebiet der Elektromobilität“* werden (PARLIS, 2009b). Als Begründung führte die CDU klimaschutzrelevante Vorteile an, die darauf zurückzuführen seien, dass der Strom für die Elektrofahrzeuge nicht mehr nur aus fossilen Energieträgern, sondern auch aus regenerativen Energiequellen bezogen werden könne. Das übergeordnete Ziel sei es, die Schadstoffemissionen zu verringern, die der MIV verursache. Dafür wurde ein Austausch zwischen dem Magistrat, der Wirtschaftsförderung und Automobilherstellern angeregt. Die CDU forderte, der Magistrat solle in Gesprächen mit Energieversorgungsunternehmen eine mögliche Installation von Ladesäulen für

Elektroautos diskutieren. Unter Einbeziehung der Landesfachschiule des Kfz-Gewerbes Hessen solle getestet werden, welche Chancen mit dem Einsatz elektrobetriebener Fahrzeuge im Stadtverkehr einhergehen. Auch könne somit für den Kraftfahrzeughersteller Opel, dessen Niederlassungen sich über das gesamte Rhein-Main Gebiet erstrecken, die Gelegenheit geschaffen werden, sein Elektrofahrzeug unter dem Namen Opel Ampera auf der Internationalen Automobil-Ausstellung (IAA) in Frankfurt zu präsentieren (PARLIS, 2009b). Gemäß dem Beschluss § 5885 der Stadtverordnetenversammlung wurde entschieden, dass die Stadt Frankfurt eine führende Rolle in der Förderung von Elektromobilität einnehmen wolle (PARLIS, 2009a). Daraufhin wurde das Strategiepapier „Elektromobilität im Jahr 2025 in Frankfurt am Main“ vom Magistrat verabschiedet (PARLIS, 2011b). Das Strategiepapier beinhaltet 26 konkrete Projekte aus den Bereichen Infrastruktur, Marketing, Rahmenbedingungen und Maßnahmen, die die Wirtschaftsförderung Frankfurt GmbH in Zusammenarbeit mit dem Stromversorgungsunternehmen Mainova AG, dem Technologieunternehmen Continental und der Nahverkehrsgesellschaft TraffiQ verwirklichen sollte (Wirtschaftsförderung Frankfurt GmbH, 2011, p. 28). Zu den infrastrukturellen Projekten aus dem Strategiepapier zählt die Sicherstellung von Lademöglichkeiten für Anwohner, eine Vereinfachung des Bezahlvorgangs, die Einführung standardisierter Stecker und eine an Pedelecs angepasste Gestaltung von Radwegen (PARLIS, 2011b). Projekte aus dem Bereich Marketing konzentrieren sich neben einer zielgruppenspezifischen Adressierung auf die Entwicklung eines Marketingkonzepts unter dem Namen „FrankfurtEMobil“. Projekte aus der Kategorie „Rahmenbedingungen“ sollen eine Markteinführung von elektrobetriebenen Fahrzeugen beschleunigen (Wirtschaftsförderung Frankfurt GmbH, 2011, p. 20). Zu diesem Zweck solle die Schaffung finanzieller Anreize, die Einführung standardisierter Ladetechniken und die Berücksichtigung städtischer Vorgaben für Parkplätze vorangetrieben werden. In der Kategorie „Maßnahmen“ wurden Projekte aufgelistet, die eine effiziente Nutzung von E-Fahrzeugen gewährleisten sollen, wie die Inbetriebnahme von Elektrobussen, die geeignete Ausstattung von Ladestationen für Pedelecs und die Einführung einer Mobility Card unter dem Namen „Frankfurt moves Green“, mit der die Bezahlvorgänge für mehrere Fahrstrecken einheitlich gebündelt werden sollen (PARLIS, 2011b).

Um den negativen ökologischen Auswirkungen des Klimawandels entgegenzuwirken, wurde die „Anpassungsstrategie an den Klimawandel“ von der Stadtverordnetenversammlung im Jahr 2014 beschlossen (PARLIS, 2014b, 2014c). Unter Leitung des Dezer-

nats Umwelt und Gesundheit wurde die Koordinierungsgruppe Klimawandel (KGK) dezernatsübergreifend gegründet, in der Fachleute aus zehn Ämtern und Referaten zusammenarbeiteten (PARLIS, 2014a). Für den Bereich „Mobilität und Verkehr“ wurde das mögliche Szenario skizziert, ein Temperaturanstieg in naher Zukunft könne Desurbanisierungsprozesse in Gang setzen, die wiederum zu einem Anstieg des MIV führen würden. Darüber hinaus würden klimatische Besonderheiten wie das Auftreten sommerlicher Hitzewellen, Regenfälle oder starke Windgeschwindigkeiten Straßenschilder oder Ampelanlagen beschädigen und somit die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer gefährden. Daher sollte eine umwelt- und sicherheitsbezogene Verkehrsplanung vorangetrieben werden, die eine Förderung von Nahmobilität vorsieht und die Attraktivität des ÖPNV steigern sollte (PARLIS, 2014a).

6.3.2 Die Besonderheiten der horizontalen Verschachtelung

In der Zeit nach der Erosion des gereiften Subsystems gewann das Streben der Stakeholder nach einem Green-City-Ideal zunehmend an Bedeutung. In der Literatur wird das Streben nach einem gemeinsamen Ideal als ein weiteres Anzeichen für die Entstehung eines neuen Subsystems genannt (Nohrstedt & Olofsson, 2016a). Die gemeinsame Vision, den Weg in Richtung einer klimaneutralen „Green City“ zu ebnen, manifestiert sich beispielsweise in der einheitlichen Zielsetzung, die Stadt bis zum Jahr 2050 in Gänze mit erneuerbaren Energien zu versorgen (PARLIS, 2018c). Mit dem Streben nach einem gemeinsamen Green-City-Ideal geht auch eine Besonderheit der vertikalen Verschachtelung einher, die nachfolgend anhand des hessischen Aktionsplans Klimaschutz diskutiert wird, in dem – ebenso wie im Masterplan 100 % Klimaschutz – das Ziel der Klimaneutralität verankert ist (Aktionsplan Klimaschutz, 2007, p. 8; Masterplan 100 % Klimaschutz, 2015, p. 172). Als überraschend erweist sich jedoch die Bezugnahme auf ältere Reduktionsverpflichtungen, die im Kyoto-Protokoll enthalten sind und deren Umsetzung in der Literatur als gescheitert gilt (Aktionsplan Klimaschutz, 2007, p. 3; Kutney, 2014, p. 152; Victor, 2004, p. 34). Daraus ergibt sich die Frage, warum gerade ältere Reduktionsvorgaben, die als überholt gelten, weiterhin als zentrale Bezugspunkte für die Ausrichtung der zukünftigen hessischen Verkehrspolitik genannt werden. Ohne dieses Phänomen abschließend beantworten zu können, kann die Vermutung aufgestellt werden, die alten Vorgaben der EU werden nur noch als rechtliche Grundlage angeführt, um die Reduktionsvorgaben zu legitimieren. Es wäre daher interessant zu untersuchen, ob deren Umsetzung, die sich in verschiedenen verkehrs-, klima- und energiepolitischen Fragestellungen manifestiert,

effektiver mit Blick auf die Etablierung einer überregionalen Green-City-Identität vorangetrieben werden soll. Es wird angenommen, dass eine gemeinsame Vision, die die regionale Verbundenheit der Menschen adressiert, möglicherweise aufgrund ihres appellativen Charakters mehr Chancen bietet, eine umweltorientierte Verkehrsentwicklung durchzusetzen, als der Verweis auf abstrakte Kennzahlen, die von der EU vorgegeben wurden.

6.3.3 Die nachhaltigere Ausrichtung des Subsystems der Verkehrspolitik

Im Mai 2014 erteilte die Stadtverordnetenversammlung dem Magistrat den Auftrag, ein integriertes Stadtentwicklungskonzept für Frankfurt am Main zu erstellen. Das Ziel bestehe darin, das Leitbild einer kompakten, urbanen und grünen Stadt zu verwirklichen (PARLIS, 2014d). Unter Berücksichtigung der Rolle Frankfurts als Wirtschaftsstandort und den Umweltschutzziele auf der Grundlage der Green-City-Identität wurde das integrierte Stadtentwicklungskonzept Frankfurt 2030+ entlang der Frage erarbeitet, wie die Lebensqualität bis zum Jahr 2030 verbessert werden könne (PARLIS, 2019b). Da eine Verwirklichung des integrierten Stadtentwicklungskonzepts auch zu einer Überarbeitung des regionalen Flächennutzungsplans 2020 führen würde, plädierte die Stadtverordnetenversammlung dafür, dass sich der Regionalverband FrankfurtRheinMain und die Regionalversammlung Südhessen aktiv für die Umsetzung eines solchen Konzepts einsetzen sollten (PARLIS, 2019b).

Das im integrierten Stadtentwicklungskonzept enthaltene Leitprojekt „Teilstrategie Infrastrukturausbau ÖPNV Frankfurt am Main 2030“ sieht zudem vor, die Frequenzen des ÖPNV zu erhöhen und den Ausbau der Schieneninfrastruktur für den ÖPNV voranzutreiben, um den Umstieg auf umweltorientierte Verkehrsmittel zu erleichtern. Weiterhin sollen zentrale Verkehrsknotenpunkte zu multimodalen Verkehrshubs transformiert werden, indem Abstellplätze und Schnellwege für Fahrräder sowie Leitsysteme für Fußgänger integriert werden. Zudem sollten Sharing Angebote und das Ticketsystem für den ÖPNV verbessert werden (PARLIS, 2019c). Im Anschluss an das iStEK wurde die „Mobilitätsstrategie – Frankfurt in Bewegung“ in einem dezernatsübergreifenden Prozess ins Leben gerufen, deren Zielsetzungen im Rahmen eines Masterplans konkretisiert werden sollten. Die Mobilitätsstrategie wurde mit dem Ziel entwickelt, eine Mobilitätskultur zu etablieren, die sich an dem Zukunftsbild der Stadt im Jahr 2050 orientieren solle (PARLIS, 2015). Die vier Handlungsansätze, die in dem strategischen Rahmenkonzept aufgestellt wurden, entsprechen den Handlungsfeldern des Gesamtverkehrsplans. Darunter fallen

die Leitlinien, die Sanierung der Infrastruktur vor deren Ausbau zu priorisieren, die Bereitstellung budgetärer Mittel zur Förderung neuer technologischer Innovationen, die Schaffung von regionalen Kooperationsmöglichkeiten und die Einbindung der Bürger in den Dialog über die Entwicklung der städtischen Verkehrslage (PARLIS, 2015). Während der GVP ein geschlossenes Handlungskonzept für die Förderung umweltorientierter Verkehrsmittel darstellte, kann die Mobilitätsstrategie als ein offenes Konzept begriffen werden, deren Lösungen im gesamtgesellschaftlichen Diskurs immer wieder fortgeschrieben und an aktuelle Entwicklungen angepasst werden sollen.

Neben einer Ideensammlung auf dem internetgestützten Beteiligungsformat „Frankfurt fragt mich“ fanden in den Jahren 2014 und 2015 drei Mobilitätsforen statt, die die Anwohner in den Dialog über die Entwicklung der Verkehrsplanung einbinden sollten (PARLIS, 2015). Neben der Einbindung der Bürger wurden auch die Ortsbeiräte in den gesellschaftlichen Dialog einbezogen, bevor die Zwischenstände mit dem Nachhaltigkeitsforum des Green-City-Prozesses abgestimmt wurden (PARLIS, 2015). Die kommunale Mobilitätsstrategie sollte anhand eines Masterplans konkretisiert werden. Im September 2019 setzte sich ein breiter Akteurskreis bestehend aus der IHK, dem ADAC, der Goethe-Universität, der Handwerkskammer, der Deutschen Bahn Gleisbau GmbH (DGB) und dem Verkehrsclub Deutschland (VCD) geschlossen für die Erstellung eines Masterplans ein. Der Masterplan solle die Verkehrswende vorantreiben und die zukünftige Mobilität in der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main regeln (PARLIS, 2019c).

Eine weitere wichtige Entwicklung im gereiften Subsystem der Verkehrspolitik manifestiert sich in der Diskussion über das Dieselfahrverbot. Infolge einer Klage der Deutschen Umwelthilfe (DUH) beschloss das Wiesbadener Verwaltungsgericht im Jahr 2018, ein Dieselfahrverbot für die Stadt Frankfurt am Main, das ab Februar 2019 gelten solle (PARLIS, 2018a). Das Urteil des Verwaltungsgerichts beruht auf Daten von zwölf Messstellen, von denen sechs Messungen eine Überschreitung des Grenzwertes von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter nach geltendem EU-Recht ergaben (PARLIS, 2018b). Begründet wurde der Beschluss damit, die Maßnahmen würden nicht ausreichen, um die seit 2010 geltenden Stickoxid-Grenzwerte im Jahresmittel einzuhalten. Im Prozess um das Dieselfahrverbot wurde darauf hingewiesen, die Stadt hätte bereits weitere Gegenmaßnahmen erlassen sollen, wie beispielsweise ein verschärftes Parkraumbewirtschaftungskonzept und ein kostenloses Angebot zusätzlicher Park+Ride Möglichkeiten am Stadtrand (PARLIS, 2018a, 2018d). Aktuelle Verhandlungen am Verwaltungsgerichtshof (VGH) in Kassel über die Luftreinhaltung auf Landesebene, deren Ausgestaltung auf kommunaler Ebene erfolgt,

vertagten die Durchsetzung eines flächendeckenden Dieselfahrverbots auf das Jahr 2021 (PARLIS, 2019a). Der VGH verlängerte die Frist, sodass erst eine Überschreitung der Grenzwerte im Jahr 2021 mögliche Fahrverbote evozieren würde (Frankfurter Neue Presse, 10.12.2019).

6.3.4 Die thematische Abspaltung

Die Untersuchungsergebnisse deuten auch darauf hin, dass im Zuge der Etablierung einer Green-City-Identität eine thematische Veränderung in der Diskussion über die Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik stattgefunden haben könnte. Während verkehrspolitische Themen in der Zeit des gereiften Subsystems vorwiegend im Kontext infrastruktureller Fragestellungen debattiert wurden, scheint es, als seien sie zur Zeit des neu entstandenen Subsystems eher im Rahmen der gesamstädtischen Entwicklung diskutiert worden. In der Literatur über das ACF stellt eine solche thematische Abspaltung ein weiteres Kennzeichen für das Aufkommen eines neuen Subsystems dar (Weible & Ingold, 2018, p. 330).

Ein Indiz dafür, dass verkehrspolitische Themen in der Phase des gereiften Subsystems verstärkt im Kontext infrastruktureller Fragestellungen debattiert wurden, stellt das „Radverkehrsszenario 15 %“ dar. Für dessen Umsetzung, die von der Stadtverordnetenversammlung im Jahr 2003 beschlossen wurde, sollten Bike+Ride-Konzepte, das Aufstellen von Fahrradabstellbügeln, eine sichere Routenplanung über Verkehrsknotenpunkte und Maßnahmen zur Geschwindigkeitserhöhung durch Lichtsignalschaltungen und Vorfahrtsregelungen sichergestellt werden (PARLIS, 2003a). Eine ähnliche Diskussion verkehrspolitischer Entwicklungen aus einem vorwiegend infrastrukturellen Kontext kann auch anhand der Überarbeitung der Straßenverkehrsordnung (StVO) festgestellt werden, die auf Hinwirken des ADFC im Jahr 1997 wirksam wurde. Der Anforderungskatalog der sogenannten „Fahrradnovelle“ enthielt qualitative Kriterien zur Verbesserung des Radverkehrsnetzes (PARLIS, 1997, 2003a), die die Förderung des Fahrradverkehrs – mit dem Verweis auf die Verkehrssicherheit – an infrastrukturelle Gegebenheiten wie an die Breite von Radwegen und an die Sicherstellung einer klaren Linienführung koppelten (PARLIS, 2001a). Als Beispiel für eine thematische Abspaltung im aufkommenden Subsystem kann die Diskussion über das „Integrierte Stadtentwicklungskonzept Frankfurt 2030+“ angeführt werden. In dem Kapitel „Teilstrategie Infrastrukturaufbau ÖPNV Frankfurt am Main 2030“ wurden die Themen Mobilität und Verkehr immer im Zusammenhang mit der ge-

samtstädtischen Entwicklung debattiert. In dem Konzept werden die verkehrspolitischen Maßnahmen der Teilstrategie nicht nur als infrastrukturelle Entscheidungen, sondern als *„Grundlage der dynamischen Entwicklung der Stadt“* beschrieben. Das beträfe vor allem *„objekt-und betriebsplanerische Entscheidungen“* auf kommunaler Ebene (Integriertes Stadtentwicklungskonzept Frankfurt 2030+, 2019, p. 53).

Diese Beschreibungen deuten darauf hin, dass die verkehrspolitischen Zielsetzungen aktuell vermehrt aus einer gesamtstädtischen Perspektive diskutiert werden. Diese Tendenz hat sich bereits in der gemeinsamen Zielsetzung der verschiedenen Subsysteme angedeutet, die Versorgung mit erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2050 auf der Grundlage der gesamtstädtischen Vision, nämlich einer klimaneutralen „Green City“, zu verwirklichen. Bei dem Ergebnis, es habe eine thematische Abspaltung stattgefunden, muss jedoch auf die Einschränkung verwiesen werden, dass verkehrspolitische Themen aufgrund der offenen Policy-Grenzen und der distributiven Funktion desselbigen Politikfeldes oft im Zusammenhang mit anderen Politikfeldern debattiert werden. Die offenen Policy-Grenzen manifestieren sich unter anderem in der horizontalen Verschachtelung mit anderen Subsystemen. So wurde die Frankfurter Verkehrspolitik beispielweise auch von Entwicklungen im klimapolitischen Subsystem, wie der Errichtung der ersten Umweltzone Hessens im Jahr 2008 beeinflusst, mit deren Beschluss die Kennzeichnung emissionsarmer Fahrzeuge eingeführt wurde (PARLIS, 2008b). Vor diesem Hintergrund scheint es sich bei der Beschreibung verkehrspolitischer Ziele weniger um eine komplette thematische Abspaltung, sondern vielmehr um eine thematische Verschiebung in Richtung einer Diskussion zu handeln, die aktuell verstärkt vor dem Hintergrund einer gesamtstädtischen Entwicklung geführt wird (Integriertes Stadtentwicklungskonzept Frankfurt 2030+, 2019, p. 53).

6.4 Der Wandlungsprozess des Subsystems: Frankfurt auf dem Weg zu einer „Green City“

Das Subsystem im Fallbeispiel weist Eigenschaften auf, die sowohl auf die Etablierung eines gereiften Subsystems hindeuten als auch die Entstehung eines neuen Subsystems bekräftigen. Im Rahmen der Rekonstruktion des Subsystems, die mittels der Datengrundlage des parlamentarischen Informationssystems erfolgt ist, wurde exemplarisch skizziert, dass sich die Beschaffenheit des gereiften Subsystems, das in der Zeit zwischen 1993 und 2006 durch Stakeholder mit gefestigten rivalisierenden Überzeugungen gekenn-

zeichnet war, zwischen 2006 und 2019 von einem neu aufgekommenen Subsystem abgelöst wurde, in dem die Teilnehmer stärker zusammenarbeiteten, um die Vision einer klimaneutralen „Green City“ gemeinsam zu verwirklichen. Aufgrund seiner überregionalen Strahlkraft für die gesamte Region vereint das gemeinsame Ideal die Zielsetzungen im verkehrs-, im klima- und im energiepolitischen Subsystem unter der gesamtstädtischen Vision miteinander, die Energieversorgung der Stadt bis zum Jahr 2050 durch erneuerbare Energien sicherzustellen.

Die Unzufriedenheit der Stakeholder über die ehemals zerstreuten Kompetenzen im Verkehrsbereich markiert einen möglichen Wendepunkt des Status Quo. Diese institutionellen Veränderungen, die nach der Kommunalwahl 2006 erfolgt sind, die Abspaltungen in der thematischen Diskussion und das gemeinsame Streben nach dem Green-City-Ideal haben die Entstehung eines neuen Subsystems begünstigt, in dem die Themen Mobilität und Verkehr im Zusammenhang mit der gesamtstädtischen Entwicklung diskutiert werden. Obwohl diese drei Faktoren eine wichtige Erklärung für den Transformationsprozess der kommunalen Verkehrspolitik in Frankfurt am Main darstellen, behauptet diese Arbeit nicht, dass das Zusammenspiel der drei unterschiedlichen kausalen Wirkungszusammenhänge zu einem Ergebnis – in dem Fall zum Wandel der Verkehrspolitik in Frankfurt am Main – geführt hat. Mit dem Verweis auf die Komplexität politischer Wandlungsprozesse wurden diese drei Faktoren – in abgeschwächter Form, die keine Kausalität beansprucht – nur als mögliche Wirkungsmechanismen identifiziert, die Veränderungen in der Beschaffenheit des Subsystems begünstigt haben könnten. Bei dem Transformationsprozess von einem ehemals gereiften Subsystem, das sich durch rivalisierende policy-bezogene Kernüberzeugungen auszeichnete, hin zur Entstehung eines Subsystems, in dem die integrierte Verkehrspolitik aus einer gesamtstädtischen Perspektive debattiert wird, handelt es sich zudem nicht um einen abgeschlossenen Prozess mit zeitlich klar abgrenzbaren Phasen. Bei der Unterteilung der beiden Phasen handelt es sich lediglich um einen Vorschlag, der auf der Grundlage des vorliegenden Datenmaterials getroffen wurde.

7 Die Gruppierung der Akteure zu Advocacy-Koalitionen

Anhand des Datensatzes, der über PARLIS erhoben wurde, konnten Informationen über die Beschaffenheit des verkehrspolitischen Subsystems gewonnen werden. Doch auch wenn sich die Hinweise auf konkurrierende Positionen in der Phase des gereiften Subsystems verdichten und sich in der Phase des neu aufgekommenen Subsystems eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern abzuzeichnen schien, lassen die Daten we-

nig explizite Rückschlüsse auf mögliche Überzeugungssysteme der Akteure und damit auf deren Gruppierung zu Advocacy-Koalitionen zu. Die Idee der Arbeit besteht darin, die Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess der kommunalen Verkehrspolitik von 1993 bis 2019 analysiert. Daher wird im Anschluss an die zuvor ermittelten Phasen untersucht, welche Koalitionen in der Zeit entstanden sind, wie sich ihre Zusammensetzung verändert hat und welche policy-bezogenen Kernüberzeugungen über die Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik aktuell zirkulieren.

7.1 Die konzeptionelle Struktur der Glaubenssysteme

Das Ziel des ACF ist es, politische Stabilität und Politikwandel durch die Interaktion konkurrierender Advocacy-Koalitionen und die Einbeziehung weiterer Faktoren empirisch zu erklären (Peters & Zittoun, 2016, p. 24; Weible & Jenkins-Smith, 2016, p. 24). Im ACF wird davon ausgegangen, die Akteure in den politischen Subsystemen werden grundlegend von ihren Überzeugungen und ihrem Wunsch angetrieben, diese Überzeugungen in die Politik zu überführen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 72). Doch wie können die Überzeugungssysteme konzeptualisiert werden?

In der Diskussion über die Struktur der Überzeugungssysteme wurde das ACF von wissenschaftsphilosophischen Debatten beeinflusst, die seit den 70er-Jahren geführt werden (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 136). Lakatos beschreibt die wissenschaftliche Entwicklung als ein Produkt konkurrierender Forschungsprogramme (Gavroglu, Goudaroulis, & Nicolacopoulos, 1989, p. 128; Hunt, 2003, p. 153; Jenkins-Smith et al., 2017, p. 136). Die meisten Forschungsprogramme beruhen Lakatos zufolge auf einem „harten Kern“ unangefochtener axiomatischer Grundannahmen, der von einem „Schutzgürtel“ aus Hilfhypothesen umgeben sei (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 136). In Anlehnung an dieses lakatosianische Konzept werden die Überzeugungen der Akteure im ACF anhand von drei strukturellen Kategorien unterschieden, die hierarchisch angeordnet und unterschiedlich tief verwurzelt sind.

Je tiefer die Kernaxiome verankert sind, desto widerstandsfähiger sind sie gegenüber Veränderungen (Colebatch, 2018, p. 222; Fischer, 2003, p. 95; Sabatier, 1988, p. 144). Am tiefsten verwurzelt sind die *deep core beliefs*, die aus grundlegenden normativen und ontologischen Axiomen bestehen (Sabatier, 1988, p. 144; 1998, p. 103). Sie gelten subsystemübergreifend, sind recht weit gefasst und verändern sich als Reaktion auf empirische Widersprüche nur sehr langsam (Sabatier & Weible, 2007, p. 194). Die Umsetzung der tiefen Kernüberzeugungen ist mit den weniger tief verwurzelten (*near*) *policy core beliefs*

verknüpft, die sich als grundlegende Strategien und politische Positionen in einem Subsystem manifestieren (Sabatier, 1988, p. 144; Sabatier & Weible, 2007, p. 194). Bei den sekundären Aspekten handelt es sich um sehr weit gefasste instrumentelle Ansichten, die Vorschläge darüber beinhalten, wie policy-bezogene Kernüberzeugungen in die Politik überführt werden können (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 136; Sabatier, 1988, p. 144).

Die Annahme, Glaubenssysteme würden den Ideen und Ansichten der Menschen eine Stabilität verleihen, geht auf die Forschung von Converse aus dem Jahr 1964 zurück (Weible, 2005a, p. 5). Converse hat die Glaubenssysteme der Elite mit denen der übrigen Bevölkerung in Hinblick auf deren Organisation, ihren inhaltlichen Umfang und ihre Komplexität verglichen (Converse, 1964, p. 2). In seiner Studie gelangte er zu dem Ergebnis, die Glaubenssysteme der Masse respektive des Volkes würden sich eher auf eine geringe Anzahl an Themen konzentrieren. Sie seien nur grob konzeptualisiert und werden stets mit konkreten alltäglichen Erfahrungen verknüpft (Converse, 1964, p. 11). Die Glaubenssysteme der Elite decken hingegen eine große Bandbreite an Themen ab und seien entlang abstrakter Grundsätze organisiert (Converse, 1964, p. 34). Ausgehend von Converse werden abstraktere Überzeugungen als widerstandsfähiger gegenüber Veränderungen erachtet als Überzeugungen, die stärker spezifiziert sind (Sabatier, 1988, p. 144). Die Widerstandsfähigkeit liegt darin begründet, dass die politischen Entscheidungsträger neue Ereignisse so interpretieren, dass sie ihre Wissensaxiome nicht erschüttern (Fischer, 2003, p. 96).

Eine Ausnahme bilden policy-orientierte Lernprozesse, bei denen Akteure und Koalitionen ihre gegenwärtigen Überzeugungen und Praktiken an sich verändernde Umstände und Kenntnisse anpassen. Bei diesem Vorgang könne eine Analogie zu dem Kuhnschen Paradigmenwechsel hergestellt werden (Fischer, 2003, p. 96). Ein solcher Paradigmenwechsel wird in der Wissenschaft immer dann beobachtet, wenn es den Forschern nicht gelingt, entscheidende Ereignisse anhand ihres bisherigen theoretischen Bezugsrahmens zu erklären (Hunt, 2003, p. 153; Jenkins-Smith et al., 2017, p. 136). Die Veränderung von Überzeugungen könne schließlich dazu führen, dass Advocacy-Koalition destabilisiert und neue Beziehungen zwischen den politischen Akteuren hergestellt werden (Leach, Weible, Vince, Siddiki, & Calanni, 2014, p. 616). In einem Ausblick auf zukünftige Forschungen über das ACF wird vorgeschlagen, die Überzeugungssysteme weiter zu spezifizieren, sei es durch die kategoriale Zusammenfassung der policy-bezogenen Kernüber-

zeugungen und der sekundären Aspekte oder indem das ACF mit anderen Theorien wie der CT oder dem NPF in den Dialog gebracht wird (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 154).

7.2 Wie werden policy-bezogene Kernüberzeugungen in der Literatur gemessen?

Gemeinsame politische Kernüberzeugungen sind ein bestimmendes Merkmal von Advocacy-Koalitionen und können gleichzeitig als ein wichtiger Faktor für kollektives Handeln unter den gleichgesinnten politischen Akteuren identifiziert werden. Doch können policy-bezogene Kernüberzeugungen überhaupt im Rahmen einer Medienanalyse gemessen werden? Mit welchen Schwierigkeiten werden wir konfrontiert, wenn wir versuchen, Informationen über die normativ geprägten Elemente des hierarchischen Glaubensmodells anhand von Zeitungsartikeln zu erheben? Und wie wird mit dieser Herausforderung in der aktuellen Literatur umgegangen?

Bislang wurden policy-bezogene Kernüberzeugungen auf verschiedene Weisen gemessen, die sich danach richteten, wie sie konzeptualisiert wurden (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 149; Weible, Ingold, Nohrstedt, Henry, & Jenkins-Smith, 2020, p. 4). In einer Studie über Meeresschutzgebiete in Kalifornien wurden Koalitionen auf der Basis von vier policy-bezogenen Kernüberzeugungen gemessen, die sich thematisch von einer Problemdefinition bis zu spezifischen politischen Instrumenten erstreckten (Weible & Sabatier, 2005, p. 194). Andere Studien gelangten zu dem Schluss, Koalitionen würden sich auf der Grundlage politischer Präferenzen zusammenschließen (Leifeld, 2013, p. 173; 2016, p. 14; Metz, Leifeld, & Ingold, 2019, p. 2). In einem anderen Ansatz wurden die Einflüsse, die normative politische Kernüberzeugungen und spezifische politische Instrumente auf die Koalitionsbildung ausüben, unabhängig voneinander gemessen. Es wurde festgestellt, beide konzeptionelle Einheiten hätten einen entscheidenden Einfluss auf die Koalitionsbildung ausgeübt (Ingold, 2011, p. 446). Neuere Beiträge in der Debatte über die Konzeptualisierung der Glaubenssysteme haben die Annahmen des ACF mit der Cultural Theory (CT) in den Dialog gebracht (Ripberger et al., 2014, p. 511; Sotirov & Winkel, 2016, p. 129). Sotirov und Winkel argumentieren, gemeinsame oder komplementäre politische Kernüberzeugungen seien für die Bildung von koalitionsübergreifenden Allianzen entscheidend (Sotirov & Winkel, 2016, p. 131). Neuere Forschungsbeiträge betonen die Vorteile der CT, um Unterschiede in der politischen Wahrnehmung und der Koordination zwischen politischen Akteuren und verschiedenen Sektoren zu erklären (Heims, 2016, pp. 2-3; Johnson & Swedlow, 2020, p. 15).

7.2.1 Politische Präferenzen

Die in der Literatur vorgeschlagene Herangehensweise, policy-bezogene Kernüberzeugungen – je nachdem, wie sie konzeptualisiert werden – auf verschiedene Weisen zu messen, hat zu uneindeutigen Ergebnissen über die Rolle verschiedener Arten von Überzeugungen geführt. Auch erschwert die bereits bekannte Herausforderung, policy-bezogene Kernüberzeugungen und sekundäre Aspekte klar voneinander abzugrenzen, eine eindeutige Identifizierung (Ingold, 2011, p. 446). Um die Forschungsfrage zu beantworten, wie sich die Koalitionsbildung im normativen Grundsatzkonflikt der Frankfurter Verkehrspolitik von 1993 bis 2019 entwickelt hat, ist es jedoch von entscheidender Bedeutung zu ermitteln, welche wertebasierten Advocacy-Koalitionen seit den 90er-Jahren entstanden sind und wie sie sich im zeitlichen Verlauf verändert haben. Im ersten Schritt muss ein geeignetes Datenmaterial ausgewählt werden, auf dessen Grundlage policy-bezogene Kernüberzeugungen gemessen werden können. Obwohl die Kontroverse über den Bau einer Alleenspange, der Konflikt um den Ausbau der Kapazitäten des Flughafens oder die Diskussion über die Errichtung der ersten hessischen Umweltzone auf rivalisierende Akteursgruppen hindeuten, ließen die bisherigen Daten nur wenig explizite Rückschlüsse auf mögliche Überzeugungssysteme der Stakeholder zu. Darüber hinaus wurde keine ausreichende Anzahl an Interviewteilnehmern gewonnen, die die mehr als dreißig Jahre zurückliegenden Entwicklungen detailliert rekonstruieren konnten. Daher wurde entschieden, auf Archivmaterial zurückzugreifen, das den gesamten Untersuchungszeitraum abdeckt, um zu weiterführenden Erkenntnissen über die Bildung wertebasierter Koalitionen zu gelangen.

7.2.2 Die Durchführung der Medienanalyse

Auf der Grundlage einer Medienanalyse wird empirisch nachgewiesen, wie sich die Zusammensetzung der Advocacy-Koalitionen verändert hat. Dafür wurden die FAZ und die FR ausgewählt, die sich in ihrer politischen Ausrichtung, in ihrer Reichweite und in ihrer Leserschaft unterscheiden. Die Entscheidung, die FAZ und die FR statt der Frankfurter Neuen Presse (FNP) auszuwählen, wird damit begründet, dass es sich bei dem Problem der Verkehrsüberlastung nicht primär um ein regionales Problem handelt, sondern vor allem um eine Herausforderung, die überregional debattiert wird. Um dem Ziel der Arbeit gerecht zu werden, nicht nur neue Möglichkeiten der theoretischen Weiterentwicklung vorzuschlagen, sondern zu übertragbaren Ergebnissen zu gelangen, wurden zwei überre-

gionale Qualitätsmedien ausgewählt, deren Berichterstattung einen höheren Abstraktionsgrad aufweist und somit die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf Großstädte mit ähnlichen institutionellen Gegebenheiten erleichtert.

Die FAZ gilt als eine der wichtigsten deutschen Tageszeitungen, die sich durch eine bundesweite Berichterstattung auszeichnet. Sie wurde kurz nach dem Verbot der Frankfurter Zeitung im Jahr 1943 gegründet, die bis heute im Impressum der FAZ als urheberrechtlich geschützt aufgeführt ist. An der Gründung der FAZ im Jahr 1949 waren Unternehmen wie Salamander und die Deutsche Bank beteiligt (Sjurts, 2015, p. 47). Neben tagesaktuellen Nachrichten enthält die eher konservativ geprägte FAZ einen umfangreichen Abschnitt über die tägliche Wirtschaftslage. Die FR gilt hingegen als eine links-liberal ausgerichtete Tageszeitung. Die Lizenz, die für die Gründung im Jahr 1945 benötigt wurde, erteilte das amerikanische Militär einer Gruppe an Menschen, die sich gegen die Nationalsozialisten zur Wehr setzten. Drei Jahre später wurde Karl Gerold zum Mitherausgeber gekürt, der bis zu seinem Ableben im Jahr 1973 die drei Rollen des Verlegers, des Herausgebers und des Chefredakteurs übernahm und die journalistische Ausrichtung der FR maßgeblich beeinflusste (Sjurts, 2015, p. 56). In der Diskussion der Ergebnisse wird die Gründung der unabhängigen Verlags- und Redaktionsgesellschaft Frankfurter Rundschau GmbH im Jahr 2013 einbezogen. Neben der Frankfurter Societät GmbH und dem FAZ Verlag tritt auch die Karl Gerold Stiftung als Gesellschafter in Erscheinung, die die links-liberale Ausrichtung der FR festigen sollte, ohne dass die FAZ redaktionell Einfluss auf deren Berichterstattung nehmen sollte (DJV Berlin, 2013). Dennoch wird ein möglicher Effekt, der aus der Übernahme der FR resultieren könnte, in der abschließenden Diskussion berücksichtigt.

Eine wichtige Entscheidung im Vorfeld der Medienanalyse ist die Auswahl einer geeigneten Kodiereinheit. Als Kodiereinheiten können entweder Wörter, Sätze oder Absätze definiert werden, oder es wird – im Sinne einer konzeptionellen Vorgehensweise – auf Ideen, Vorschläge oder Themen als Kodiereinheiten zurückgegriffen (Pfetsch, 2013, p. 121). Daraus ergibt sich die Frage, wie eine Kodiereinheit festgelegt werden kann, die es ermöglicht, policy-bezogene Kernüberzeugungen zu identifizieren. Eine „klassische“ ACF Perspektive jedoch die Herausforderung, normativ geprägte policy-bezogene Kernüberzeugungen klar zu identifizieren. Nicht jede Aussage, die in einem Zeitungsartikel getätigt wird, enthält eine normative Prägung, die durch Beschreibungen wie „wünschenswert“, „erstrebenswert“ oder „richtig“ als solche gekennzeichnet ist. Im Anschluss an die Studien

von Leifeld wurde daher entschieden, politische Präferenzen zu messen, die von Sabatier auch als *policy core policy preferences* bezeichnet wurden (Leifeld, 2013, p. 172; 2016, p. 14; Sabatier, 1998, p. 117). Strukturell setzt sich jede politische Präferenz aus einem Konzept und einer Disposition zusammen (Leifeld, 2013, p. 173). Ein Konzept bezieht sich im Fallbeispiel auf eine bestimmte verkehrspolitische Idee oder ein bestimmtes Ziel, wie die Förderung von Nahmobilität. Eine Disposition bezieht sich darauf, ob ein Akteur ein bestimmtes Politikkonzept unterstützt, es ablehnt oder sich ihm gegenüber neutral positioniert (Leifeld, 2013, p. 174). Die meisten Akteure äußern nur dann eine politische Präferenz, wenn sie ihre Unterstützung oder Ablehnung ausdrücken. Dementsprechend ist die Disposition ein wesentlicher Bestandteil, um die Akteure anschließend netzwerkanalytisch zu Koalitionen zu gruppieren. Wenn derselbe Akteur widersprüchliche Dispositionen zu derselben politischen Präferenz äußerte, wurde seine Position als unbestimmt angesehen und aus den Daten entfernt.

Damit auf der Grundlage der politischen Präferenzen Akteursnetzwerke erstellt werden konnten, wurde eine Stichwortsuche mittels der Begriffe „Frankfurt“, „Verkehrspolitik“, „Wandel“ auf LexisNexis für die FR und die FAZ durchgeführt. Im ersten Schritt wurden die Daten bereinigt. Stellungnahmen, die keine Rückschlüsse auf die politischen Präferenzen der Akteure zuließen, wurden als unbestimmt kodiert und entfernt. Identische Beobachtungen wurden ebenfalls gestrichen, da das Ziel der Datenerhebung darin bestand, das Vorhandensein oder das Fehlen von politischen Präferenzen festzustellen und nicht deren Häufigkeit. Die starke Eingrenzung der Artikel durch die Stichwortsuche und die anschließende Datenbereinigung haben dazu geführt, dass insgesamt 110 relevante Artikel für den Zeitraum von 1993 bis 2019 identifiziert wurden. Um die Akteure netzwerkanalytisch zu Koalitionen zusammenzufassen, wurden auf Basis der politischen Präferenzen übergeordnete Kategorien gebildet, sodass Kongruenznetzwerke anhand der Übereinstimmung ihrer *policy core policy preferences* erstellt werden konnten. So wurden beispielsweise die politischen Präferenzen „Sichere Übergänge mit kürzeren Wartezeiten“, „die Aufwertung von Spielplätzen“, „die Absenkung der Bordsteine, um barrierefreie Fußwege an Straßenübergängen zu ermöglichen“, „die Anpassung der Ampelschaltung“ und „die Einführung von verkehrsberuhigten Zonen“ sowie die „Durchsetzung von Geschwindigkeitsbegrenzungen“ in zur übergeordneten Kategorie „Förderung des Fußverkehrs“ zusammengefasst. Insgesamt wurden die folgenden sechs Kategorien gebildet:

- (1) Steigerung der Nutzung des ÖPNV
- (2) Schaffung von Anreizen für den Fußverkehr

- (3) Förderung des Radverkehrs
- (4) Reduzierung des MIV
- (5) Förderung des MIV
- (6) Reduzierung der Verkehrsbelastung einzelner Stadtteile

7.3 Advocacy-Koalitionen im Transformationsprozess der Verkehrspolitik

Die Visualisierung der Akteursnetzwerke erfolgte auf der Grundlage der Ergebnisse über den Wandel der Beschaffenheit des Subsystems. Darauf aufbauend wurde entschieden, ein Netzwerk für die erste Phase des gereiften Subsystems der Verkehrspolitik zu erstellen, das sich von 1993 bis 2006 etabliert hat. Das zweite Netzwerk wurde für die Phase des neu entstandenen Subsystems konzipiert, die unter anderem von den institutionellen Veränderungen nach der Kommunalwahl im Jahr 2006, der Etablierung des Green-City-Ideals und der verstärkten Zusammenarbeit der Stakeholder durch die Bündelung ehemals zerstreuter Kompetenzen geprägt war. Die netzwerkanalytische Visualisierung der Advocacy-Koalitionen ermöglicht es, die bisherigen Ergebnisse über die inhaltliche Reichweite des Subsystems um die Frage zu erweitern, wie sich die Zusammensetzung der Koalitionen in den unterschiedlichen Phasen des Subsystems verändert hat. Welche Rolle spielen die institutionalisierten Interessen der Straßenbau- und Automobilindustrie für die Koalitionsbildung in der Zeit, in der Subsystem als „gereiftes“ Subsystem kategorisiert wurde? Und wie hat sich die Koalitionsbildung durch die Dynamiken entwickelt, die in der Phase des aufkommenden Subsystems identifiziert wurden? Für die insgesamt $n = 24$ (erste Phase) beziehungsweise $n = 30$ (zweite Phase) Akteure liegen Daten zu sechs politischen Präferenzen vor. Bei der nachfolgenden Formel handelt es sich um eine mathematisch ausgedrückte Schreibweise für eine Häufigkeit. Sie lautet wie folgt:

$$h_{ij} = \sum_{l=1}^{k_i} I(z_{il} \in Z_j)$$

Es wird gezählt, wie viele gemeinsame politische Präferenzen pro Akteurpaar (i = Akteur 1; j = Akteur 2) vorliegen. Je nachdem, für welche Phase im Subsystem die paarweisen Übereinstimmungen ermittelt werden, variiert die Anzahl der Akteure. In der ersten Phase werden 24 Akteure berücksichtigt, die zweite Phase umfasst 30 Akteure. Anstelle der mathematischen Schreibweise könnte auch eine Tabelle in Form einer symmetrischen $n \times n$ Häufigkeitsmatrix erstellt werden, in der die Zeilen den Akteuren und die

Spalten den politischen Präferenzen entsprechen. Für Akteur i liegt die Dummy-Variable z_{ik} vor, für Akteur j lautet sie z_{jk} . Eine Dummy-Variable beschreibt in dem Fall eine Größe, die entweder 0 (politische Präferenz liegt nicht vor) oder 1 (politische Präferenz liegt vor) annehmen kann. Anschließend werden die Werte in den Zeilen multipliziert. Entsprechend der sechs übergeordneten Kategorien der politischen Präferenzen liegen sechs Werte für Akteur i und sechs Werte für Akteur j vor. Nach der Multiplikation bleiben nur die Präferenzen übrig, in denen die Akteure übereinstimmen. Im letzten Schritt werden sie addiert, um die Häufigkeit für Akteur i und Akteur j zu berechnen. Je dicker die Strichstärke in der nachfolgenden Grafik, desto mehr politische Präferenzen teilen die betrachteten Akteure.

Statt der beschriebenen Vorgehensweise hätte auch ein Netzwerk für jede einzelne politische Präferenz erstellt werden können. Sofern zwei Akteure dieselbe politische Präferenz teilen, hätte man ihnen einen Pfad zuweisen können. Eine andere Möglichkeit hätte darin bestanden, die politischen Präferenzen unterschiedlich zu gewichten. Ein solches Vorgehen bietet sich an, wenn dem Teilen einer politischen Präferenz mehr Bedeutung beigemessen wird. Anstelle einer Häufigkeit würde dann eine gewichtete Häufigkeit resultieren. Das hätte wiederum eine andere Interpretation zufolge. Der Vorteil in der gewählten Vorgehensweise besteht darin, dass der Stichprobenumfang bei der gewählten Vorgehensweise besonders hoch ausfällt. Die paarweise Übereinstimmung zwischen den Akteuren kann auch bei fehlenden Werten ermittelt werden, während ein fehlender Wert bei den anderen Vorgehensweisen aus der Betrachtung herausfallen würde.

7.3.1 Die Bildung von Advocacy-Koalitionen in der Phase des rivalisierenden Subsystems

Das erste Kongruenznetzwerk wurde für den Zeitraum von 1993 bis 2006 erstellt. Auf der linken Seite sind die Kanten zwischen der SPD, ÖkoLinX-ARL, den Grünen und den FAG sowie Akteuren aus dem Verkehrsbereich (VCD und ADFC) und verschiedenen überregional agierenden Akteuren aus dem Umweltbereich wie Greenpeace oder dem Bundesverband der Allgemeinen Ortskrankenkassen (AOK) stark hervorgehoben. Zu den Teilnehmern des Subsystems, deren Verbindungen auf der rechten Seite stärker hervortreten, zählen unter anderem die Freien Demokraten (FDP), die Freien Wähler und die CDU sowie wirtschaftsnahe Organisationen wie die Deutsche Shell AG, der Einzelhandelsverband Hessen-Süd und die IHK. In den Daten des ersten Untersuchungszeitraums tauchten auch Akteure aus dem Verkehrsbereich auf, die zwar ökologische Überzeugungen vertraten,

aber dennoch nicht wirklich zu den Mitgliedern der umweltorientierten Advocacy-Koalition zählten. Zwar teilten die Nahverkehrsgesellschaft TraffiQ und der RMV politische Präferenzen, die mit denen der umweltorientierten Akteursgruppe übereinstimmen, aber liegen – zumindest in den vorliegenden Daten – kaum Hinweise für gemeinsame Abstimmungsprozesse zwischen den Akteuren derselben Koalitionsstruktur vor. Daher können sie eher als weitgehend unabhängige Anhänger charakterisiert werden.

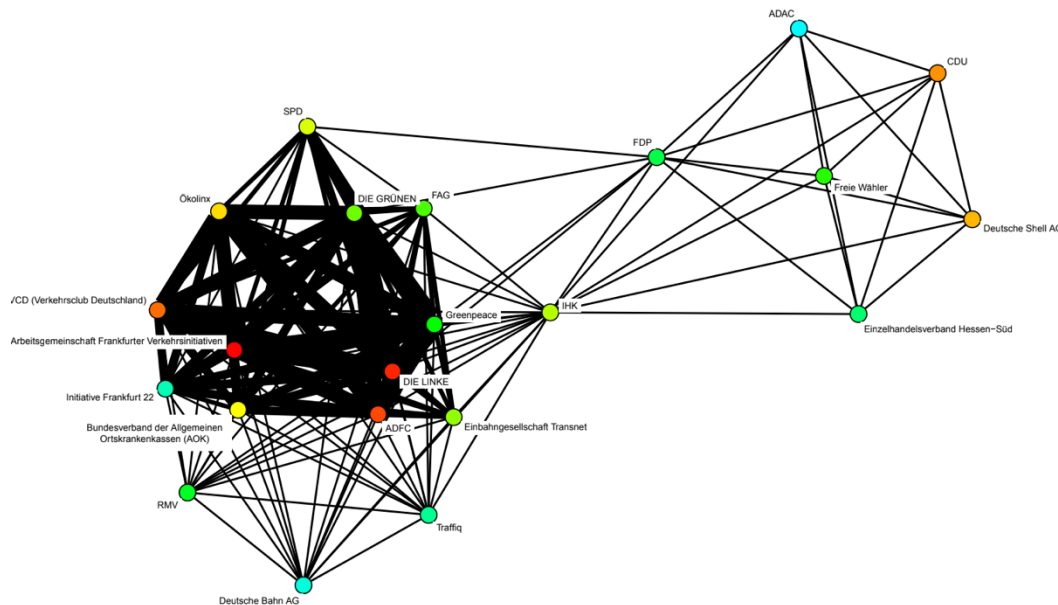


Abbildung 4 Ausschnitt von zwei konkurrierenden Advocacy-Koalitionen in der Zeit des rivalisierenden Subsystems

Die Bildung von zwei rivalisierenden Advocacy-Koalitionen, die unterschiedliche normative Überzeugungen vertreten, wurde auch von den Interviewteilnehmern bekräftigt. Bezugnehmend auf die Frankfurter Verkehrspolitik in den 80er und den 90er-Jahren sprach ein parteipolitischer Experte davon, dass in dieser Zeit „ideologische Kämpfe“ stattgefunden haben (Interview 09; 00:15:50). Die Ausrichtung der damaligen Verkehrspolitik nach der „Idee der autogerechten Stadt“ haben (Interview 09; 00:15:50), habe sich in „große(n) Schlachten“ für und gegen das Radfahren manifestiert haben (Interview 09; 00:25:04), die darin kulminierten, dass das Fahrrad von den Befürwortern des MIV nicht als Fortbewegungsmittel anerkannt wurde (Interview 09; 00:15:50). Die Entstehung dieser zwei konkurrierenden Advocacy-Koalitionen, die rivalisierende Überzeugungen vertraten, kann auch anhand des Paradigmenwechsels vom Predict-and-Provide- zum Predict-and-Prevent-Paradigma erklärt werden. Die Paradigmen gehen fließend ineinander über, weshalb sich – je nach dominierendem Bezugsrahmen – immer auch Elemente des früheren Paradigmas in den Überzeugungen der Stakeholder widerspiegeln. Als exemplarisch da-

für können die rivalisierenden policy-bezogenen Kernüberzeugungen herangezogen werden, die die Teilnehmer des Subsystems beim Bau der Alleenspange vertreten haben. Die zuvor beschriebene Diskussion liefert einen weiteren Hinweis dafür, dass die Teilnehmer des Subsystems unterschiedliche normative Überzeugungen vertraten. Während Teilnehmer der ökonomisch ausgerichteten Advocacy-Koalition den Ausbau mit dem individuellen Mobilitätsbedürfnis oder der Wirtschaftsfähigkeit des Verkehrs begründeten, vertraten die Gegner die Ansicht, der Ausbau beeinträchtigte die Lebens- und Wohnqualität und gefährde die Umwelt und die Gesundheit durch die Abgabe und die Lärmbelastung. In dem Fall konkurrierten policy-bezogene Kernüberzeugungen, die den Ausbau der Infrastruktur mit dem Wirtschaftswachstum und individueller Wahlfreiheit verbanden, mit umweltorientierten Überzeugungen, die auf die negativen Auswirkungen hinsichtlich der Luft- und Lebensqualität verwiesen.

Auch die Diskussion um den Ausbau des Flughafens dient als Indikator für das Vorhandensein rivalisierender policy-bezogener Kernüberzeugungen, die seit den 60er-Jahren von Konflikten über den Ausbau der Startbahnen begleitet wird (Becker-Ritterspach, 2014, p. 73). In seiner Analyse des Mediationsverfahrens „Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“, das von dem damaligen sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Hans Eichel im Jahr 1998 ins Leben gerufen wurde, demonstriert Per-Olof Busch, dass zwei konkurrierende Koalitionen standen sind, die ökonomische Vorteile und ökologische Nachteile mit Blick auf den Ausbau der Kapazitäten des Flughafens anführen (Busch, 2000, p. 1). Obwohl in dieser Arbeit darauf verzichtet wurde, den Konflikt um den Flughafen detailliert zu rekonstruieren, stützen die Ergebnisse von Busch dennoch die Entstehung von zwei Advocacy-Koalitionen. Schulz gelangt zu dem Schluss, die Landesverbände der CDU und der FDP, die Flughafen Frankfurt/Main Aktiengesellschaft sowie die Wirtschaft und die Fluggesellschaften hätten den Ausbau des Flughafens stark befürwortet. Ihre Position begründeten sie mit der „*wirtschaftlichen Bedeutung*“ des Flughafens und verwiesen auf den Standortvorteil und die Wachstumsmöglichkeiten, die die Region für qualifizierte Arbeitskräfte attraktiv machen würden (Busch, 2000, p. 17). Umweltverbände, Bürgerinitiativen wie der BUND oder die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald Hessen und Parteien wie BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (Busch, 2000, p. 18) oder auch die FAG, die mit dem Ziel gegründet wurden, den Ausbau des Flughafens zu verhindern, formulierten ökologische Bedenken, die gegen eine Erweiterung der Kapazitäten sprachen. Dazu verwiesen sie auf die Lärmbelastung, die startende, landende und fahrende Flugzeuge verursachen würden sowie auf die Geräuschemissionen, die im Zusammenhang mit „Triebwerkprobeläufen

auf dem Flughafengelände“ und die Belastung, der die Anwohner ausgesetzt seien, die in der Nähe des Flughafens wohnen würden (Busch, 2000, p. 15).

Die Existenz von zwei rivalisierenden Advocacy-Koalitionen steht jedoch nicht nur im Einklang mit dem Paradigmenwechsel, sondern stützt auch die zuvor formulierte Annahme, es habe in der Phase von 1993 bis zum Jahr 2006 ein gereiftes Subsystem vorgelegen, in dem Stakeholder über einen langen Zeitraum gefestigte policy-bezogene Kernüberzeugungen vertreten haben. Daraus resultiert die Frage, wie sich der Wandel von einem etablierten Subsystem zu einem neu entstandenen Subsystem auch auf die Zusammensetzung der Advocacy-Koalitionen ausgewirkt hat, die im nachfolgenden Abschnitt für die Zeit nach der Kommunalwahl im Jahr 2006 visualisiert wird.

7.3.2 Die Bildung von Advocacy-Koalitionen in der Phase des kollaborierenden Subsystems

In der Phase des neu entstandenen Subsystems veränderte sich die Zusammensetzung der bisherigen Advocacy-Koalitionen. Es konnte die Entstehung einer neuen Advocacy-Koalition beobachtet werden, die sich aus den Akteuren der ehemals rivalisierenden Advocacy-Koalitionen zusammensetzt. Im Zentrum dieses Akteursnetzwerkes befinden sich Anhänger der ehemals umweltorientierten Akteursgruppe wie Greenpeace zuzüglich einer Reihe verschiedener Bürgerinitiativen, von denen viele erstmals in den Daten von 2006 auftauchten. Dabei handelt es sich vor allem um Bürgerinitiativen, die sich in der Zeit formierten, in der die Diskussionen um den GVP und die Allenspange begannen. Dazu zählt beispielsweise die „Bürgerinitative Riederwald“. Diese neu gegründete Advocacy-Koalition war von zentraler Bedeutung für die Entwicklung der Verkehrspolitik in Frankfurt am Main. Ihre Zusammensetzung kann wie folgt visualisiert werden:

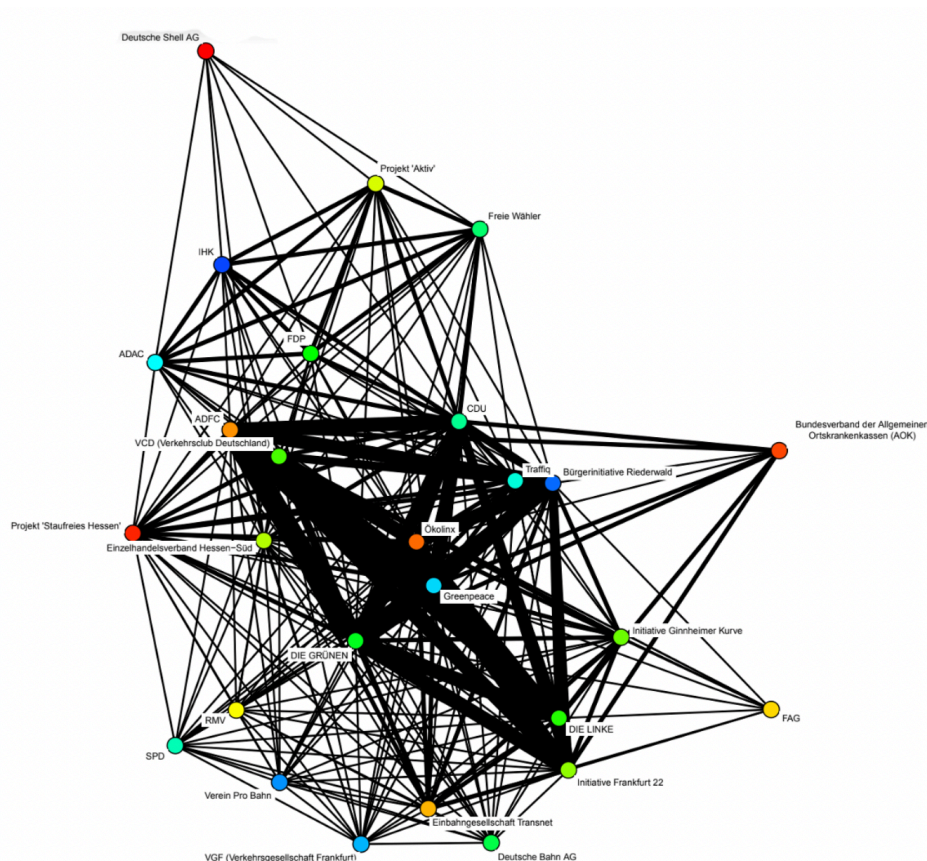


Abbildung 5 Ausschnitt einer Advocacy-Koalition in der Zeit des kollaborierenden Subsystems

Auch unter Einbeziehung aktueller Literatur erscheint diese Entwicklung in der Koalitionsbildung zunächst überraschend, da bislang bei verkehrspolitischen Konflikten meist eine Bildung von mindestens zwei Advocacy-Koalitionen beobachtet werden konnte. Hat sich das Subsystem also von einem rivalisierenden Subsystem zu einem Subsystem entwickelt, in dem ein Konsens zwischen den Mitgliedern herrscht, die den ehemals konkurrierenden Advocacy-Koalitionen angehörten? Erste Hinweise darauf, dass die Kollaboration im Subsystem an Bedeutung gewonnen haben könnte, zeichnen sich auch in den Daten des parlamentarischen Informationssystems ab.

Im Rahmen der Rekonstruktion des Subsystems konnte hergeleitet werden, dass die Unzufriedenheit der Stakeholder über die ehemals zerstreuten Kompetenzen im Verkehrsbereich einen möglichen Wendepunkt des Status Quo markieren könnte. Das gemeinsame Ziel, die Planungsprozesse zu verkürzen und die ehemals verteilten Zuständigkeiten zu bündeln, führte schließlich zur Neugründung des Verkehrsdezernats im Jahr 2008. Nach der Kommunalwahl im Jahr 2006, aus der eine schwarz-grüne Koalition hervorging, erfolgten weitere wichtige institutionelle Veränderungen, wie die Gründung des Radfahrbüros im Straßenverkehrsamt, das ebenfalls mehrere Kompetenzen bündelte, die zuvor auf verschiedene Dezernate und Ämter verteilt waren. Dieser Konsens über die Notwen-

digkeit, ehemals zerstreute Kompetenzen zu bündeln, kann als Indiz dafür gedeutet werden, dass die Mitglieder der ehemals rivalisierenden Advocacy-Koalitionen nun in einigen Themenbereichen stärker miteinander zusammenarbeiteten.

Als weiterer Hinweis für die Entstehung eines kollaborierenden Subsystems dient die Gründung der Koordinierungsgruppe Klimawandel (KGK) unter Leitung des Dezernats Umwelt und Gesundheit, in der Fachleute aus zehn Ämtern und Referaten organisations- und dezernatsübergreifend zusammenarbeiteten (PARLIS, 2014a). Auch der gemeinsame Antrag der CDU und der Grünen, das Energie- und Klimaschutzkonzept der Stadt um zusätzliche Handlungsmöglichkeiten zu ergänzen, stützt die Annahme, es fände nun eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern statt. Der Antrag zielte darauf ab, einen breiten Akteurskreis dazu zu bewegen, überregional miteinander zu kooperieren. In Zusammenarbeit mit den Städten der Metropolregion Rhein-Main sowie dem Land Hessen und dem Regionalverband Rhein-Main sollten Bürger, Unternehmen und Verbände Maßnahmen konkretisieren, wie der Energiebedarf in Zukunft reduziert werden könne (PARLIS, 2011c). Mit dem Verweis auf die Knappheit fossiler Energieträger beantragten die CDU und die Grünen gemeinsam eine Weiterentwicklung des Energie- und Klimaschutzkonzepts. Sie forderten, die Versorgung aus erneuerbaren Energien solle bis zum Jahr 2050 in Gänze sichergestellt werden. Diese Forderung wurde daraufhin sowohl in den Masterplan 100 % Klimaschutz als auch in das Energiekonzept der Stadt Frankfurt aufgenommen und schließlich als übergeordnete Zielsetzung des Green-City-Ideals festgelegt (PARLIS, 2011c, 2012).

7.3.3 Der Veränderung der Advocacy-Koalitionen

Die Ergebnisse der Medienanalyse stützen die zuvor formulierte Annahme, es habe eine Veränderung des Subsystems stattgefunden, die sich ebenfalls auf die Zusammensetzung der Advocacy-Koalitionen ausgewirkt haben könnte. Anhand der Kontroversen über den Ausbau der Kapazitäten des Flughafens und über den Bau der Alleenspange wurde die Bildung von zwei konkurrierenden Advocacy-Koalitionen exemplarisch diskutiert, die sich in der Phase des gereiften Subsystems formiert haben. Weible zufolge fänden in *adversarial subsystems* Kämpfe zwischen kompetitiven Koalitionen statt, weshalb das Subsystem in der Zeit von 1993 bis zum Jahr 2006 auch als gegnerisches Subsystem konkretisiert werden kann (Weible, 2008, pp. 628-629). Zugleich spiegelt sich das Vorhandensein kompetitiver Koalitionen auch in dem Paradigmenwechsel von *Predict and Provide* zu *Predict and Prevent* wider. Zwar bekräftigt der bisherige Forschungsstand über die An-

wendung des ACF bei Infrastrukturkonflikten eine gehäuft auftretende Bildung rivalisierender Advocacy-Koalitionen, deren unterschiedliche normative Überzeugungen bis hin zu einer Verteufelung der Gegner, ergo einem *devil shift*, führen können (Vogeler & Bandelow, 2018, pp. 13-14). Dennoch erscheint es überraschend, dass auch nach der Jahrtausendwende noch policy-bezogene Kernüberzeugungen vertreten wurden, die dem Predict-and-Provide-Paradigma zugeordnet werden können. Eine mögliche Erklärung für dieses Phänomen liefert Yago, der die angebotsorientierte Ausrichtung der Frankfurter Verkehrspolitik auf die über einen langen Zeitraum institutionalisierten Interessen der Straßenbau- und Automobilindustrie zurückführt, deren Ursprünge bis in die 30er-Jahre zurückverfolgt werden können (Yago, 1984, p. 125). Die lange Dominanz wirtschaftsnaher Wertepreferenzen kann auf den fließenden Paradigmenwechsel zurückgeführt werden, weshalb sich – je nach dominierendem Bezugsrahmen – immer auch Elemente des früheren Paradigmas symbolisch in den Überzeugungen der Stakeholder widerspiegeln. Oder in anderen Worten: Aus einer ACF-Perspektive ist der Status Quo immer auch das Ergebnis früherer Machtkämpfe, sprich die gegenwärtigen Strukturen sind vorhanden, weil sie die Werteprioritäten jener Advocacy-Koalition(en) repräsentieren, die in vorherigen Konflikten dominiert haben.

Der Konsens über die Notwendigkeit, institutionelle Veränderungen herbeizuführen, die organisations- und dezernatsübergreifende Zusammenarbeit und die Etablierung eines gesamtstädtischen Green-City-Ideals haben schließlich dazu beigetragen, dass sich die Beschaffenheit des gegnerischen Subsystems hin zu einer stärkeren Zusammenarbeit der Stakeholder verändert hat. In der Typologie die Weible entworfen hat, werden Subsysteme, in denen eine Kooperation zwischen den Stakeholdern stattfindet, auch als *collaborative subsystems* bezeichnet (Weible, 2008, pp. 628-629). Die zuvor beschriebenen Entwicklungstendenzen haben zur Entstehung eines solchen kollaborierenden Subsystems in der zweiten Phase von 2006 bis 2019 beigetragen, indem Akteure aus dem verkehrs-, dem umwelt- und dem energiepolitischen Subsystem unter der übergeordneten Fragestellung miteinander in den Dialog gebracht wurden, wie die Entwicklung in Richtung einer klimaneutralen Stadt vorangetrieben werden kann.

8 Die Erfassung der Überzeugungssysteme

Da die Ergebnisse der netzwerkanalytischen Darstellung eher dazu dienen, einen Überblick über die Koalitionsbildung zu gewährleisten, ohne dass detaillierte Rückschlüsse auf die policy-bezogenen Kernüberzeugungen gezogen werden können, werden die Ergebnisse Medienanalyse noch mit den Ergebnissen in Verbindung gebracht, die im Rahmen eines Fragebogens herausgearbeitet wurden. Der Fragebogen wurde im Jahr 2018 durchgeführt, um das Archivmaterial zu ergänzen, das dazu diente, Veränderungen zu erfassen, die mehr als zehn Jahre zurücklagen. Für das Forschungsvorhaben wurde ein standardisierter Fragebogen konzipiert. Auf der Grundlage des Fragebogens sollten aktuelle Informationen über die Akteurs- und Konfliktkonstellationen im Subsystem der Verkehrspolitik gewonnen werden. Aus einer praxisnahen Perspektive sollte die Befragung dazu beitragen, eventuelle Hemmnisse in der Zusammenarbeit zwischen einer Vielzahl von Akteuren zu überwinden, indem empirisch untersucht wird, welche Überzeugungen über die Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik zirkulieren und auf welche Weise dialogorientierte Konfliktlösungen gestaltet werden können.

8.1 Ein breiter Akteurskreis

In Anlehnung an die zweite *foundation*, die darauf abzielt, die *belief systems* zu erfassen, wurden im ersten Schritt die Überzeugungssysteme individueller Akteure ermittelt, die im Vorfeld als Experten klassifiziert wurden. Der Fragebogen beinhaltet 13 geschlossene Fragen und ist in vier inhaltliche Schwerpunkte unterteilt (siehe Anhang). Bevor die Teilnehmer mit dem Ausfüllen des Fragebogens begannen, wurden sie gebeten, die Fragen aus ihrer eigenen Perspektive (und nicht aus der Perspektive ihrer Organisation) beantworten, um zu vermeiden, dass einige Teilnehmer die Fragen aus ihrer individuellen Sichtweise ankreuzen, während andere die Perspektive ihrer Organisation einnehmen. Die Teilnehmer wurden darüber informiert, dass der Fragebogen im Rahmen des inter- und transdisziplinären Forschungsprojekts „QuartierMobil“ entstanden ist, das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wird. Darin beschäftigt sich ein breiter Akteurskreis in einer ersten Konzeptionsphase mit der Entwicklung von Ideen über eine mögliche Weiterentwicklung der kommunalen Verkehrspolitik. Durch eine Kooperation zwischen der Stadt Frankfurt am Main, der Goethe Universität, der Planersocietät und der TU Braunschweig sollten sowohl wissenschaftliche als auch planungspraktische Ergebnisse erzielt werden.

8.2 Die Konzeption des Fragebogens

Im ersten Teil des Fragebogens wurden grundlegende Fragen zum Forschungsprojekt „QuartierMobil“ gestellt. Den Teilnehmern sollte damit der Einstieg in die Befragung erleichtert werden und gleichzeitig galt es erste Erkenntnisse über die Bekanntheit des Projekts zu erlangen.

Der zweite Teil des Fragebogens beinhaltet Fragen zur Kontaktintensität zwischen den Akteuren, die eine zentrale Rolle im Prozess der Weiterentwicklung der kommunalen Verkehrspolitik spielen. In Zusammenarbeit mit der Goethe Universität, die eine Befragung der Bevölkerung durchgeführt haben, bestand die Rolle der TU Braunschweig im Projekt darin, die Ergebnisse aus der Umfrage der Zivilbevölkerung anhand einer Befragung von Experten zu ergänzen, die sich mit der Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik in Bornheim, einem Stadtteil von Frankfurt, befassen. Dafür wurde im Dialog mit einem Spezialisten aus dem Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung eine Akteursliste von Personen konzipiert, die im Vorfeld als Experten identifiziert wurden. Für einen besseren Überblick wurden die Spezialisten zu folgenden drei Kategorien zusammengefasst „Planende Ämter und Institutionen“, „Ortsbeirat 4 (Bornheim)“ und „weitere Akteure“. Eine Schwierigkeit, die aus einer ACF-orientierten Anwendung resultiert, ist die Frage, wann eine Person als Experte ausgewiesen werden soll. Zwar betont das ACF die Rolle „*individueller Experten*“ (Hassenteufel & Genieys, 2020, p. 4), dennoch hat Sabatier ursprünglich den Begriff „Eliten“ verwendet, und – ausgehend von Putnam – ihre normativen und kognitiven Orientierungen erfasst (Sabatier, 1988, p. 144). In neueren Beiträgen wird vorwiegend untersucht, wie „Experten“ oder „expertengestützte Informationen“ den politischen Prozess beeinflussen (Funke et al., 2020, p. 2; Weible, 2008, p. 616 ff).

Ohne die Veränderungen des Begriffs in den verschiedenen Anwendungen des ACF abschließend zu rekonstruieren, wird mit Blick auf dessen unterschiedliche Verwendung nachfolgend anhand selbst gewählter Kriterien, die sich an dem Fallbeispiel orientieren, dargelegt, wann eine Person als Experte bezeichnet wurde. Eine Person wurde immer dann als Experte ausgewiesen, wenn derjenige aufgrund der institutionellen Strukturen mit anderen Personen über die Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik im Austausch stand. Das betrifft beispielsweise die Zusammenarbeit zwischen Akteuren aus dem Grünflächenamt, dem Straßenverkehrsamt, dem Stadtplanungs- und dem Umweltamt. Personen, die aufgrund der institutionellen Strukturen in die Entwicklung der

Verkehrspolitik involviert sind, wurden der Kategorie „Planende Ämter und Institutionen“ zugeordnet.

In die zweite Kategorie „Ortsbeirat 4“ wurden alle politischen Akteure aus dem Ortsbeirat aufgenommen. Ihre Expertise steht im Zusammenhang mit ihrer starken kommunalpolitischen Kompetenz, da sie als Schnittstelle zwischen der Bevölkerung und dem Magistrat fungieren, der aufgrund der HGO eine besonders starke Machtfülle besitzt. Unter die dritte Kategorie „weitere Akteure“ wurden Personen subsumiert, die über eine fachliche Expertise verfügen, da sie unter anderem in der Wissenschaft, als Stadtplaner, als Netzwerker oder als Redakteure tätig sind. Aufgrund der Vielfalt der Teilnehmer orientiert sich der Fragebogen am breiten Akteursbegriff des ACF, da Personen verschiedener Branchen und Sektoren berücksichtigt wurden. Um an Informationen über die Kontaktintensität zwischen den Experten zu gelangen, wurden sie im Fragebogen gebeten anzukreuzen, wie intensiv sie mit den aufgeführten Personen auf der Liste zusammenarbeiten. Dafür wurde eine 5-Punkte-Likert-Skala erstellt (von 1 = nicht intensiv bis 5 = sehr intensiv). Um Verzerrungen durch subjektive Einschätzungen zu vermeiden, wurden – je nach Intensitätsgrad – konkrete Häufigkeiten angegeben (von 1 = nicht intensiv (bis zu einem Kontakt im Monat) bis 5 = sehr intensiv (mehr als zehn Kontakte in der Woche). Ein Kontakt wurde als ein Austausch präzisiert, der entweder persönlich, telefonisch oder per Mail stattgefunden haben konnte.

Im dritten Teil des Fragebogens wurde ermittelt, welche Überzeugungssysteme aus Sicht der Experten über die Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik zirkulieren. Vor dem Hintergrund des Forschungsprojekts, dessen Ziel darin bestand, sozial-ökologische Ungleichheiten abzubauen, wurden Daten über die Zustimmung zu „beispielhaften Themenschwerpunkten“ und „möglichen Maßnahmen“ einer umweltorientierten Verkehrspolitik erhoben. Die Formulierung der möglichen Maßnahmen erfolgte ebenfalls im Dialog mit einem Experten aus dem Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung. Ihre Vorschläge wurden dann für den Fragebogen so angepasst, dass auf deren Grundlage Informationen über die Überzeugungssysteme des ACF erhoben werden konnten. Die Zustimmung und Ablehnung der Befragten wurde bei den Überzeugungssystemen erneut anhand einer 5-Punkte Likert Skala gemessen, die von 1 = keine Übereinstimmung bis hin zu 5 = volle Übereinstimmung reichte.

Im vierten Teil wurden Informationen für die bevorstehende Cross-Fertilization aus ACF und SIPP über der Ausprägung sozialer Identitäten erhoben. Ausgehend von aktuellen empirischen Studien wurde die Intensität der regionalen Verbundenheit auf Quartiers-

ebene als „*Verbundenheit mit dem Quartier Bornheim*“ und auf kommunaler Ebene als „*Verbundenheit mit der Stadt Frankfurt am Main*“ abgefragt. In dem Zusammenhang wurden auch Daten über die parteiliche Identität erhoben. Die Verbundenheit wurde ebenfalls anhand einer 5-Punkte-Likert-Skala gemessen, die sich von 1= nicht verbunden bis hin zu 5= sehr verbunden erstreckte.

8.3 Durchführung des Pretests

Im Jahr 2018 wurde ein Pretest mit vier Experten durchgeführt. Ausgewählt wurden zwei Spezialisten aus der Politik und zwei Experten aus der Stadtverwaltung, die sich seit mehreren Jahren mit der Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik beschäftigen. Die Teilnehmer wurden gebeten, den Fragebogen eigenständig auszufüllen und mir eine Rückmeldung über die Verständlichkeit und die Sinnhaftigkeit des Fragebogens zukommen zu lassen. Die Teilnehmer des Pretests haben die Akteursliste als zu umfangreich eingestuft. Sie plädierten unabhängig voneinander dafür, überregionale Verkehrsverbände nicht in den Fragebogen aufzunehmen. Ihren Einwand begründeten sie damit, die erste Konzeptionsphase über die verkehrsplanerische Entwicklung in Bornheim würde zunächst vorwiegend auf kommunaler Ebene – in Zusammenarbeit mit dem Ortsbeirat – stattfinden.

Der Einwand, die Akteursliste auf den Personenkreis zu reduzieren, die sich miteinander über erste mögliche Ideen austauschten, wie die Verkehrspolitik in Bornheim zukünftig gestaltet werden könnte, wurde in der finalisierten Fassung des Fragebogens berücksichtigt. Eine Kürzung der Akteursliste wurde auch aufgrund der Zeit, die das Ausfüllen des Fragebogens in Anspruch nahm, ebenfalls als sinnvoll erachtet. Zudem wiesen die Befragten im Pretest auf die Schwierigkeit hin, die Frage nach der Kontaktintensität mit den aufgelisteten Personen anhand der konkreten Häufigkeitsangaben zu beantworten. Sie gaben an, nicht genau zu wissen, wie oft sie mit anderen Personen auf der Liste in Kontakt standen. Daher wurden die konkreten Häufigkeitsangaben entfernt und durch vage Häufigkeitsangaben in einer 5-Punkte-Likert-Skala ersetzt, die von (von 1= nicht intensiv bis 5 = sehr intensiv) reichte. Im Rahmen der Auswertung muss daher beachtet werden, dass die vagen Häufigkeitsangaben auf subjektiven Einschätzungen beruhen und es daher zu kognitiven Verzerrungen kommen kann. Weiterhin wurde der Fragebogen zuerst als Online-Fragebogen auf www.umfrageonline.de konzipiert. Seitens der Befragten wurden jedoch Bedenken darüber geäußert, Angaben online zu tätigen, die nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollten. Obwohl den Teilnehmern zugesichert wurde, ihre Angaben würden

nur zu Forschungszwecken verwendet, wurden Zweifel darüber geäußert, die Angaben im Internet zu tätigen. Aufgrund der Sicherheitsbedenken wurde daraufhin entschieden, den Fragebogen postalisch mit frankiertem Rückumschlag zu versenden.

8.4 Deskriptive Auswertung des Fragebogens

Der Fragebogen wurde an 48 Personen verschickt, von denen 33 Teilnehmer den Fragebogen postalisch zurückgesandt haben. Die Rücklaufquote liegt damit bei 68.75 %. Die Gesamtzahl der verschickten Fragebögen ($n = 48$) kann einerseits darauf zurückgeführt werden, dass nur Experten befragt wurden, die sich – in einer ersten Konzeptionsphase – mit der Entwicklung der Verkehrspolitik auf Quartiersebene beschäftigt haben. Darüber hinaus wurde die als sehr komplex bewertete Akteursliste nach dem Pretest stark gekürzt, sodass beispielsweise Personen aus überregionalen Verkehrsverbänden nicht mehr berücksichtigt wurden, da sie erst zu einem späteren Zeitpunkt in die verkehrspolitische Entwicklung einbezogen werden. Da alle Akteure einen Fragebogen erhalten sollten, die in der Liste auftauchten, um einen Überblick über deren Kommunikationsmuster zu erhalten, verringerte sich durch die Kürzung der Liste auch die Anzahl der befragten Personen. Bevor die Fragebögen im ersten Teil deskriptiv und im zweiten Teil mittels einer logistischen Regressionsanalyse ausgewertet wurden, wurden die Antworten digitalisiert und in eine Excel-Tabelle überführt.⁸

⁸ Für die Digitalisierung der Fragebögen war Philipp Behnke zuständig.

8.4.1 Einführung in den Forschungsgegenstand

Ein erster Überblick veranschaulicht die Verteilung der beruflichen Tätigkeitsfelder. Je nach organisationaler, institutioneller oder parteilicher Zugehörigkeit wurde eine andere Farbe gewählt.

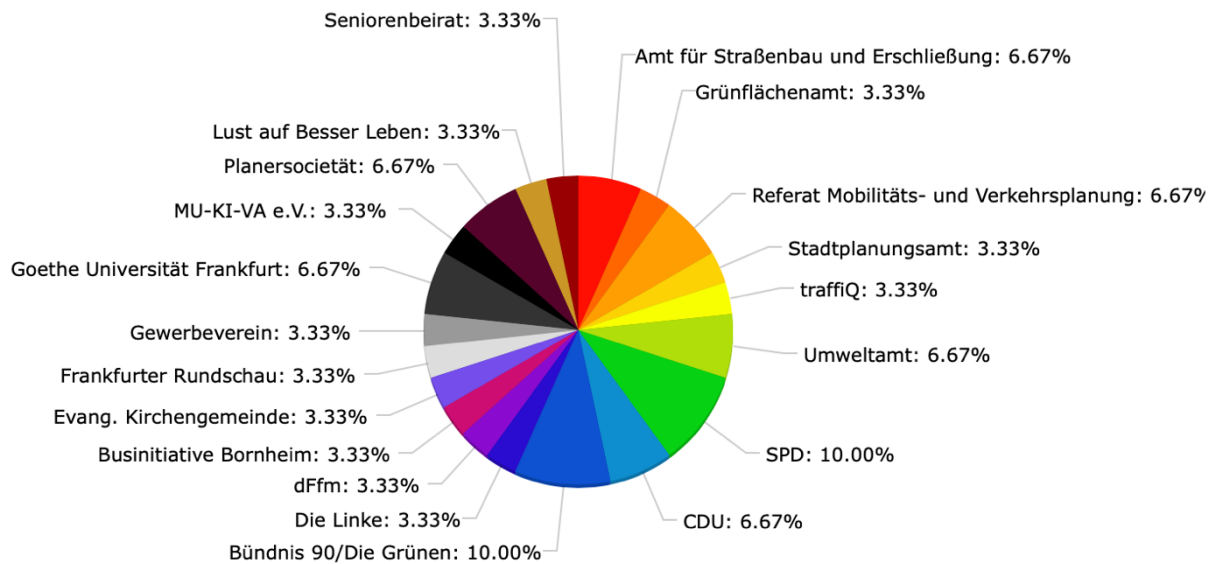


Abbildung 6 Teilnehmerkreis des Fragebogens

Die Vielfalt des Farbspektrums verdeutlicht den breiten Akteurskreis, der sich aus Personen zusammensetzt, die in verschiedenen Parteien des Ortsbeirats, in planenden Ämtern und Institutionen und weiteren Bereichen, wie der Wissenschaft beschäftigt oder in der Medienbranche tätig sind. Damit entspricht der untersuchte Personenkreis dem weit gefassten Akteursbegriff des ACF, der in erster Linie „*individuelle Experten*“ einschließt, die in unterschiedlichen Fachbereichen tätig sind (Hassenteufel & Genieys, 2020, p. 4). Die Einstiegsfrage, ob den Personen das Forschungsprojekt „QuartierMobil“ bekannt sei, bejahten alle Befragten (100 %). Die Bekanntheit des Projekts kann darauf zurückgeführt werden, dass die befragten Spezialisten aufgrund ihrer Fachexpertise über die quartiersbezogenen Prozesse informiert waren. 83,3 % der Befragten gaben an, von der Auftaktveranstaltung gewusst zu haben, bei der in einem offenen Dialog mit der Zivilbevölkerung erste Ideen zu einer möglichen Entwicklung der Verkehrspolitik gesammelt wurden. 40 % der Befragten gaben an, an der Auftaktveranstaltung teilgenommen zu haben. Ihre Anwesenheit begründeten sie damit, „*Interesse an den Ideen der Bürger*“ gehabt zu haben, „*in einer Stadt leben (zu wollen), die fit für die Herausforderungen der Zukunft*“ sei oder auch

weil sie als Mitglieder im Projekt an der Organisation beteiligt waren. 18 Teilnehmer verneinten, bei der Auftaktveranstaltung anwesend gewesen zu sein. In einer anschließenden offenen Frage führten sie als Gründe unter anderem „*Terminkonflikte*“, „*berufliche Tätigkeiten*“ und „*private Verpflichtungen*“ an. In der letzten Frage des ersten Teils sollten die Teilnehmer ankreuzen, inwiefern sie mit der Aussage „*Eine umweltorientierte Umgestaltung des Verkehrs in Bornheim soll grundsätzlich vorangetrieben werden*“ übereinstimmen, ohne dass die Art näher konkretisiert wurde, wie eine verkehrsplanerische Umgestaltung aussehen könnte. Die Antworten der Teilnehmer verteilten sich wie folgt:

Trotz des breiten Teilnehmerkreises scheint sich zunächst durch die Akteursgruppen hinweg eine hohe Bereitschaft abzuzeichnen, eine umweltorientierte Entwicklung der Verkehrspolitik voranzutreiben. Insgesamt 53,33 % stimmten der Aussage in Gänze zu, weitere 40 % stimmten größtenteils zu. Die hohe Zustimmung (arithmetisches Mittel: 1,53) dient als erster Hinweis dafür, dass sich ein großer Konsens zwischen den Beteiligten über die Notwendigkeit einer nachhaltigeren Entwicklung der Verkehrslage etabliert hat. Dieses Resultat stützt das Ergebnis, das ehemals rivalisierende Subsystem habe sich in Richtung eines kollaborierenden Subsystems entwickelt. Auch wenn sich eine hohe Zustimmung zwischen den Befragten abzuzeichnen scheint, sollten im Fragebogen nicht nur Gemeinsamkeiten, sondern auch Unterschiede in den Überzeugungssystemen der Teilnehmer nuanciert herausgearbeitet werden. Bevor die *belief systems* im dritten Teil erfasst werden, wurde zunächst ein Kontaktnetzwerk auf der Grundlage der Akteursliste und den vagen Häufigkeitsangaben zur Kontaktintensität mit den anderen Beteiligten erstellt.

8.4.2 Kontaktintensität

Da die Akteursliste im Dialog mit einem Experten entwickelt wurde, liegt ein egozentriertes Netzwerk vor, das einen Ausschnitt einer Koalitionsstruktur darstellt. Besonders häufig stehen die Mitglieder der Projektsteuerungsgruppe sowohl miteinander als auch mit den parteipolitischen Akteuren, ergo den Ortsbeiräten, in Kontakt. Das liefert einen ersten Hinweis dafür, dass die soziale Identität der Projektsteuerungsgruppe, eine zentrale Rolle für die regelmäßige Kommunikation im verkehrspolitischen Subsystem spielen könnte. Auch für den Erfolg des Forschungsprojekts „QuartierMobil“ und dessen Bekanntheit über den Teilnehmerkreis des Projekts hinaus nimmt die Beteiligung der Mitglieder der Projektsteuerungsgruppe im kommunalpolitischen Dialog eine wichtige Rolle ein. Gleich-

zeitig stützen die häufigen Kontaktaufnahmen erneut das Ergebnis, es sei ein kollaborierendes Subsystem entstanden, das sich durch eine starke Zusammenarbeit der Beteiligten auszeichnet. Dennoch muss auf die Einschränkung verwiesen werden, dass ausschließlich Teilnehmer einer Koalitionsstruktur befragt wurden, weshalb die Kontaktintensität möglicherweise stärker ausfällt, als wenn ein größerer Akteurskreis befragt worden wäre. Im Rahmen der ersten Visualisierung der Kontaktintensität müssen jedoch kognitive Verzerrungen bedacht werden, die aufgrund der vagen Häufigkeitsangaben vor allem auf subjektiven Einschätzungen beruhen. So kann beispielsweise eine Person eine Kontaktaufnahme, die zwei Mal pro Woche erfolgt, als sehr intensiv einschätzen, während eine andere Person die Kontaktintensität erst als sehr hoch beschreiben würde, wenn ein täglicher Austausch stattfände.

8.5 Erfassung der Überzeugungssysteme

Im dritten Teil des Fragebogens wurde die graduelle Zustimmung zu den Überzeugungssystemen der Beteiligten erhoben, die im Vorfeld als Teil der Koalitionsstruktur identifiziert wurden. Es wurde im Fragebogen darauf verzichtet, die Überzeugungssysteme nach deren Bezeichnung im ACF zu benennen. Stattdessen wurden die policy-bezogenen Kernüberzeugungen als *„beispielhafte Themenschwerpunkte“*, die sekundären Aspekte als *„mögliche Maßnahmen“* und die *deep core beliefs* als *„persönliche Werte“* bezeichnet, um einen anwendungsorientierten Bezug zu gewährleisten und die Befragten nicht durch den Gebrauch von Fachvokabular zu irritieren.

8.5.1 Policy-bezogene Kernüberzeugungen

Nachdem zwei Experten aus dem Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung sieben Themen genannt haben, wurden auf deren Grundlage normativ geprägte Aussagen über die Entwicklung der Verkehrspolitik formuliert, um an Informationen über die policy-bezogenen Kernüberzeugungen der Akteure zu gelangen. So wurde aus dem Vorschlag der Experten die *„Förderung des ÖPNV“* aufzunehmen, der Satz formuliert, *„Die Förderung des ÖPNV soll gefördert werden“*. Angesichts des Ziels, sozial-ökologische Ungleichheiten in der Verkehrspolitik abzubauen, wurde im Vorfeld entschieden, nur policy-bezogene Kernüberzeugungen in die Liste der beispielhaften Themenschwerpunkte aufzunehmen, die mit dem projektbezogenen Vorhaben in Einklang stehen. Die Zustimmung und die Ablehnung zu den policy-bezogenen Kernüberzeugungen verteilte sich wie folgt:

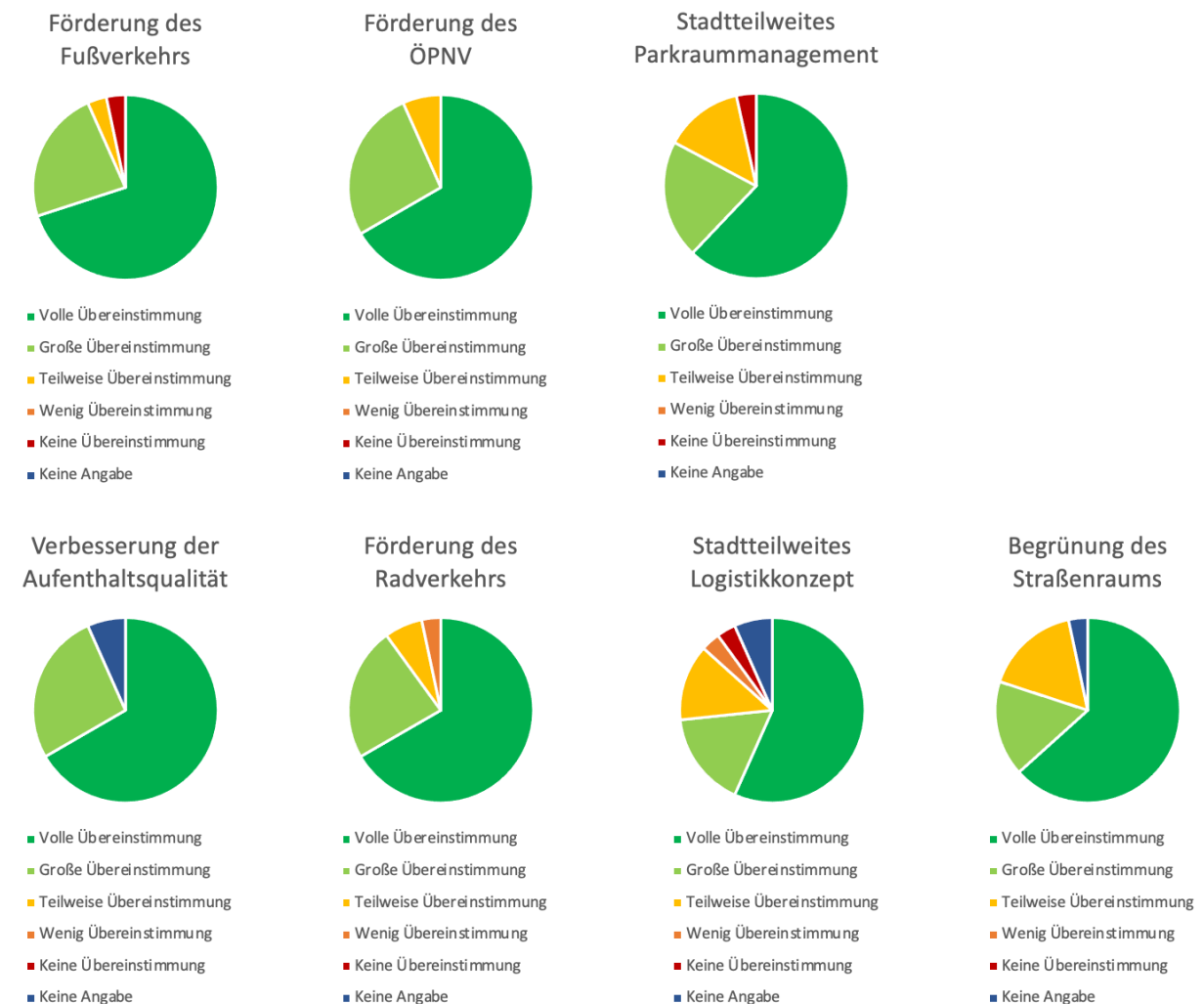


Abbildung 7 Zustimmung/Ablehnung der Teilnehmer des Fragebogens zu policy-bezogenen Kernüberzeugungen

Eine erste grafische Auswertung darüber, ob beziehungsweise inwiefern die Befragten in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen übereinstimmen, zeigt, dass ein hoher Konsens darüber herrscht, an diese sieben Schwerpunkte im Subsystem anzuschließen. Anhand des arithmetischen Mittels (unter Einbeziehung der 5-Punkte-Likert-Skala, die von 1= keine Übereinstimmung bis hin zu 5= volle Übereinstimmung reichte), wurde eine Rangfolge der policy-bezogenen Kernüberzeugungen gebildet, die von den Teilnehmern die größte Zustimmung erfahren haben, bis hin zu denen, die trotz breitem Konsens weniger stark priorisiert wurden. Je höher das arithmetische Mittel \bar{x} , desto größer fällt die Zustimmung aus. Darauf ergibt sich folgende Rangfolge:

Tabelle 2 Rangfolge der policy-bezogenen Kernüberzeugungen innerhalb der untersuchten Koalitionsstruktur

Rangfolge	Policy-bezogene Kernüberzeugungen	Arithmetisches Mittel (\bar{x})
1.	Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) soll gefördert werden.	1,40
2.	Die Aufenthaltsqualität im Straßenraum soll verbessert werden.	1,40
3.	Der Fußverkehr soll gefördert werden.	1,43
4.	Der Radverkehr soll gefördert werden.	1,47
5.	Die Begrünung im Straßenraum soll vorangetrieben werden.	1,67
6.	Das stadtteilweite Parkraummanagement soll vorangetrieben werden.	1,80
7.	Das stadtteilweite nachhaltige Logistikkonzept (durch Kurier-, Express- und Paketdienste) auf der „Letzten Meile“ soll vorangetrieben werden.	2,00

Die Rangfolge verdeutlicht, dass zwischen den Befragten am meisten Einigkeit darüber herrscht, den ÖPNV zu fördern und die Aufenthaltsqualität im Straßenraum zu verbessern (\bar{x} 1,40). Sehr hohe Zustimmung konnte auch bei den Vorschlägen festgestellt werden, den Fußverkehr (\bar{x} 1,43) und den Radverkehr (\bar{x} 1,47) zu fördern. Trotz weitgehend hoher Befürwortung haben die Ausweitung des stadtteilweiten Parkraummanagements (\bar{x} 1,80) und die Ausdifferenzierung des Logistikkonzepts der „Letzten Meile“ (\bar{x} 2,00) die geringste Zustimmung der Beteiligten erhalten. Eine mögliche Erklärung für die geringere Befürwortung der letzten beiden Themenschwerpunkte könnte lauten, dass in der Befragung nicht genau konkretisiert wurde, wie das Logistikkonzept und das Parkraummanagement verbessert werden sollte. Auf eine genauere Erklärung wurde jedoch verzichtet, da der Fragebogen von den Beteiligten im Pretest bereits in dieser Form als sehr komplex beschrieben wurde.

8.5.2 Sekundäre Aspekte

Neben den policy-bezogenen Kernüberzeugungen wurde auch die Zustimmung zu „möglichen Maßnahmen“ erhoben, die in Anlehnung an das ACF als *secondary aspects* bezeichnet werden. Bei ihrer Formulierung trat die bereits in der Literatur bekannte Schwierigkeit auf, policy-bezogene Kernüberzeugungen und sekundäre Aspekte trennscharf voneinander abzugrenzen (Matti & Sandström, 2013, p. 244). Als mögliche Maßnahmen wur-

den jene Ideen aufgenommen, die Vorschläge darüber enthielten, wie policy-bezogene Kernüberzeugungen in die Politik überführt werden können (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 136; Sabatier, 1988, p. 144). Im Fall der Förderung des ÖPNV wurde der Vorschlag genannt, Quartiersbusse als Ergänzung zu dem bestehenden ÖPNV Angebot einzuführen. Für die policy-bezogene Kernüberzeugung „Der Radverkehr soll gefördert werden“ wurde vorgeschlagen, Fahrradabstellanlagen zur Verfügung zu stellen. Insgesamt wurden vier mögliche Maßnahmen von den Experten genannt. Eine erste grafische Visualisierung veranschaulicht folgende Verteilung:

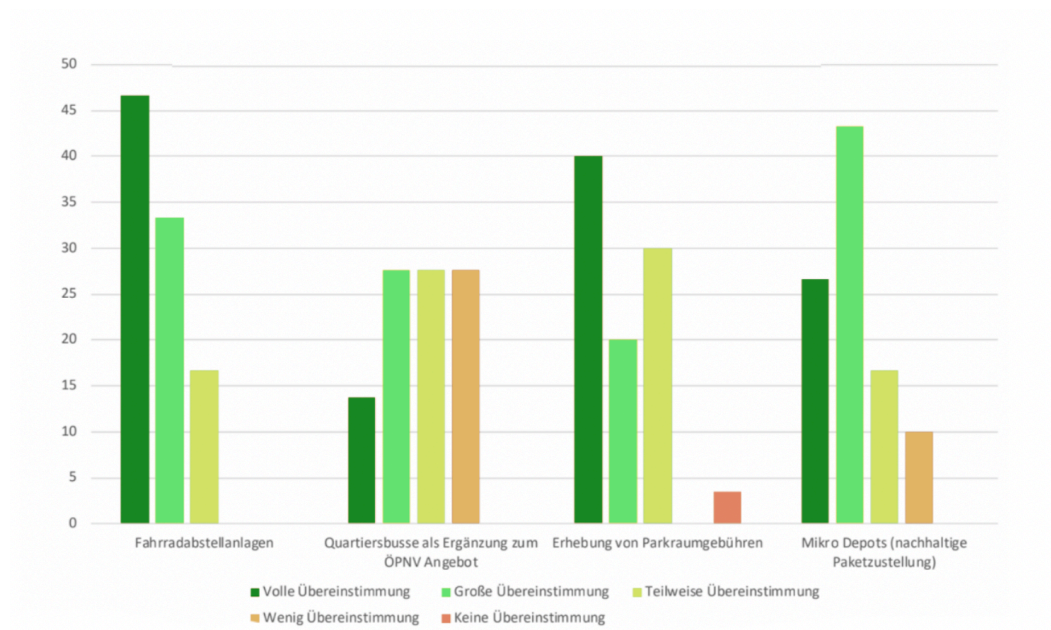


Abbildung 8 Zustimmung/Ablehnung der Teilnehmer des Fragebogens zu sekundären Aspekten

Ebenso wie die policy-bezogenen Kernüberzeugungen werden die sekundären Aspekte von den befragten Stakeholdern stark befürwortet. Das betrifft vor allem die Vorschläge, mehr Fahrradabstellanlagen zu bauen und die Idee, Mikro Depots einzurichten, um eine nachhaltige Paketzustellung zu ermöglichen. Unter Einbeziehung der Ergebnisse über die Entstehung des kollaborierenden Subsystems die Vermutung aufgestellt werden, dass die hohe Zustimmung zu den policy-bezogenen Kernüberzeugungen und den sekundären Aspekten aus dem Bestreben resultiert, den Weg in Richtung einer klimaneutralen „Green City“ zu ebnen. Der mögliche Zusammenhang zwischen dem Green-City-Ideal und der Rolle, die verkehrspolitische Überzeugungssysteme für dessen Realisierung spielen könnten, liefert einen ersten Anhaltspunkt dafür, die Ausbildung policy-bezogener Kernüberzeugungen unter Einbeziehung einer regionalen Identität weiterführend zu untersuchen.

8.5.3 Deep Core Beliefs

Ergänzend zur Medienanalyse konnten im Fragebogen ebenfalls Informationen über normative und ontologische Konzepte wie „Nachhaltigkeit“, „wirtschaftliches Wachstum“, „soziale Gerechtigkeit“ und „Umweltschutz“ erhoben werden, die in der Literatur über das ACF auch als *deep core beliefs* und im Fragebogen als „persönliche Werte“ bezeichnet werden (Sabatier, 1988, p. 144; 1998, p. 103). Die Zustimmung und die Ablehnung der Befragten wurden erneut anhand einer 5-Punkte-Likert-Skala gemessen, die von 1= sehr wichtig bis hin zu 5= nicht wichtig reichte. Nachdem erneut anhand des arithmetischen Mittels eine tabellarische Rangfolge der „persönlichen Werte“ erstellt wurde, werden die Ergebnisse kritisch diskutiert. Zunächst ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 3 Rangfolge der persönlichen Werte innerhalb der untersuchten Koalitionsstruktur

Rangfolge	Persönliche Werte	Arithmetisches Mittel (\bar{x})
1.	Umweltschutz	1,47
2.	Soziale Gerechtigkeit.	1,50
3.	Individuelle Freiheit	1,80
4.	Wirtschaftliches Wachstum	2,67

Das „wirtschaftliche Wachstum“ wurde als am wenigsten wichtig eingestuft (\bar{x} 2,67), gefolgt von der „individuellen Freiheit“ (\bar{x} 1,80). Stattdessen priorisierten die Befragten den „Umweltschutz“ (\bar{x} 1,47) und die „soziale Gerechtigkeit“ (\bar{x} 1,50). Bisherige Forschungsergebnisse über das ACF im Feld der Verkehrspolitik gelangten ebenfalls zu dem Ergebnis, umweltnahe Akteure würden dem Schutz des Ökosystems einen höheren Wert beimessen als wirtschaftsnahe Akteure, die eher individuelle Freiheit und die Sicherstellung des wirtschaftlichen Wachstums priorisieren (Ney, 2012, p. 77). Da im Fragebogen nur die persönlichen Werte der Teilnehmer einer Koalitionsstruktur untersucht wurden, die versuchen, den Weg in Richtung einer nachhaltigeren Verkehrspolitik zu ebnen, war von einer derartigen Hierarchisierung sozial-ökologischer *deep core beliefs* auszugehen. Dennoch verfügt die Analyse der persönlichen Werte nur über eine eingeschränkte Erklärungskraft, da die allgemeinen Konzepte multiinterpretabel sind und ihre Priorisierung sich vor allem danach richtet, wie sie von den Befragten definiert werden.

8.6 Gemeinsame Überzeugungen im kollaborierenden Subsystem

Die deskriptive Auswertung des Fragebogens scheint zunächst eine Evidenz dafür zu liefern, dass die Befragten in der Koalitionsstruktur ähnliche policy-bezogene Kernüberzeugungen teilen und eine hohe Übereinstimmung in den sekundären Aspekten und den persönlichen Werten aufweisen. Dieser Konsens erstreckt sich unter anderem über die policy-bezogenen Kernüberzeugungen, die Aufenthaltsqualität im Straßenraum müsse verbessert werden, die Förderung des ÖPNV solle vorangetrieben werden und die Attraktivität des Fuß- und des Radverkehrs solle gesteigert werden. Dieses Ergebnis erweist sich unter Einbeziehung der Medienanalyse als spannend. Gerade die Förderung des Nahverkehrs hat in der Zeit des gereiften-Subsystems noch zur Bildung konkurrierender Advocacy-Koalitionen geführt. Gleichzeitig stützt das Resultat des Fragebogens das Zwischenergebnis, das ehemals rivalisierende Subsystem habe sich in ein kollaborierendes Subsystem verwandelt. Diese stärkere Zusammenarbeit, die sich bereits abzuzeichnen schien, kann jedoch nun dahingehend präzisiert werden, dass sie – in Anbetracht der sieben abgefragten Themenschwerpunkte – primär die Förderung des Nahverkehrs und des ÖPNV umfasst, wobei das stadtteilweite Parkraummanagement und das Logistikkonzept der „letzten Meile“ ebenfalls eine deutliche Zustimmung erfuhren, auch wenn diese etwas geringer ausfiel als bei den anderen beispielhaften Themenschwerpunkten. Auch wenn die Teilnehmer in dem Subsystem stärker miteinander kollaborieren, bedeutet das nicht, dass diese Zusammenarbeit mit einer grundsätzlich deckungsgleichen Unterstützung policy-bezogener Kernüberzeugungen einhergeht. Der Konsens erstreckt vor allem über die Notwendigkeit, eine umweltorientierte Entwicklung der Verkehrspolitik voranzutreiben, die von 53,33 % der Befragten in Gänze und von weiteren 40 % größtenteils befürwortet wurde. Die Ergebnisse der Medienanalyse können daher um den Zusatz erweitert werden, dass nicht mehr die Vertretung wirtschaftsnaher oder umweltnaher Überzeugungen zur Bildung rivalisierender Koalitionen führt, sondern dass sich die Unterschiede in der Unterstützung verschiedener policy-bezogener Kernüberzeugungen entlang der Frage manifestieren, wie eine umweltorientierte Verkehrsentwicklung vorangetrieben werden soll. Diese Ergebnisse müssen jedoch mit der Einschränkung betrachtet werden, dass im Fall des Fragebogens ausschließlich Teilnehmer einer Koalitionsstruktur – ausgehend von einem egozentrierten Netzwerk – befragt wurden, weshalb sie möglicherweise einen stärkeren Konsens aufweisen, als wenn ein größerer Akteurskreis befragt worden wäre.

9 Überzeugungen als Ausdruck von Gruppenidentitäten

Bereits die Untersuchung des normativen Grundsatzkonflikts anhand der *foundations* lieferte erste Hinweise für die Annahme, soziale Identitäten könnten eine mögliche Voraussetzung für die Übernahme und die Durchsetzung von policy-bezogenen Kernüberzeugungen darstellen. Diese Vermutung wurde zunächst unter Berufung auf die Veränderungen formuliert, die Peter Feldmann in der Verkehrspolitik herbeigeführt hat. Zwar wurde zuvor beschrieben, Feldmann habe in seiner Rolle als amtierender Bürgermeister wenig eigene Impulse gesetzt und sich dem Thema der nachhaltigen Verkehrspolitik nicht angenommen. Dieser Unterschied zu anderen Großstädten wie Kopenhagen, in denen die gerade die Bürgermeister als Schlüsselfigur agierten, um verkehrsberuhigende Maßnahmen durchzusetzen, wurde einerseits auf den „*verwaltungsführenden Magistrat*“ und andererseits auf Feldmanns fachliche Distanz zum Thema zurückgeführt (Rudzio, 2018, p. 336). Dennoch habe Feldmann – wenn auch nicht in seinem Amt als Bürgermeister – aber als Vorstandsmitglied des RMV den Preis für das Tagedicket im ÖPNV gesenkt (Interview 07; 01:14:22). Dieses Beispiel wurde als erstes Indiz dafür erachtet, dass eine Gruppenidentität, in dem Fall die Salienz einer organisationalen Identität, eine entscheidende Rolle für die Ausbildung und Durchsetzung von policy-bezogenen Kernüberzeugungen spielen könnte. Die Analyse des Fallbeispiels anhand des ACF lieferte darüber hinaus noch weitere Hinweise für den möglichen Einfluss anderer Gruppenidentitäten. So wurde eine mögliche Relevanz der regionalen Identität aus den gemeinsamen Anstrengungen der Stakeholder hergeleitet, das gesamtstädtische Ideal einer klimaneutralen „Green City“ zu verwirklichen. Zudem könnte eine Berücksichtigung der parteilichen Identität die bisherigen Erkenntnisse um die Frage erweitern, ob die stärkere Zusammenarbeit im kollaborierenden Subsystem auch zu einer Annäherung der ehemals konkurrierenden policy-bezogenen Kernüberzeugungen geführt hat oder ob die Parteien – ebenso wie in der Phase des rivalisierenden Subsystems – ihre Gruppenidentität nutzen, um ihr verkehrspolitisches Profil in Abgrenzung zu den anderen Parteien zu schärfen. Dieser Ansatz schließt an die Forschungsergebnisse von González et al. an, die die Salienz der parteilichen Identität als notwendig betrachten, um der Gefahr vorzubeugen, Kompromisse innerhalb einer Koalition einzugehen und gleichzeitig die wahrgenommene Distanz zum Koalitionspartner zu stärken (González et al., 2008, p. 28). Auch die Salienz der Projektidentität könnte die Bildung von Koalitionen entscheidend beeinflusst haben. Schließlich waren rund 58 % der Teilnehmer in dasselbe Forschungsprojekt eingebunden und hatten somit

die Möglichkeit, eine starke Projektidentität zu entwickeln. Neben der intensiven Kommunikation, die zwischen den Projektpartnern stattgefunden hat, weist der breite Konsens der Befragten auf einen möglichen Zusammenhang zwischen derselben informellen Projektidentität und der Ausbildung ähnlicher policy-bezogener Kernüberzeugungen hin. Darüber hinaus liefert der starke Rückgang klimarelevanter Emissionen des Verkehrssektors, der aus den Daten des parlamentarischen Informationssystems entnommen wurde, einen ersten Hinweis für die Bedeutung der sektoralen Zusammenarbeit in der Phase des kollaborierenden Subsystems und damit auf einen möglichen Zusammenhang zwischen der sektoralen Identität und der Durchsetzung gemeinsamer Überzeugungen (Energie- und Klimaschutzkonzept für die Stadt Frankfurt am Main, 2008, p. 3). Die Entscheidung, die Relevanz der sektoralen Identität in die Untersuchung einzubeziehen, knüpft zudem an eine Studie über das ACF an, in der Moyson zu dem Ergebnis gelangt, je nach sektoraler Identität variere die Konsistenz politikorientierter Lernprozesse (Moyson, 2017, p. 320).

Um davon ausgehend die Frage zu beantworten, welche Rolle soziale Identitäten für die wertorientierte Bildung von Advocacy-Koalitionen spielen, wird das ACF nachfolgend mit der SIPP in den Dialog gebracht. Die Cross-Fertilization der beiden komplementären theoretischen Perspektiven kann dazu beitragen, das Verhalten der politischen Akteure besser zu verstehen und Erkenntnisse darüber zu erhalten, ob die Zugehörigkeit zu derselben sozialen Gruppe mit einer größeren Übereinstimmung in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen einhergeht.

9.1 Koalitionsbildung in der Policy-Forschung

Theorien zur Koalitionsbildung wurden ursprünglich in deduktiven spieltheoretischen Ansätzen entwickelt (Tsebelis, 1990, p. 187). Deren Perspektive folgend, streben alle Parteien nach politischer Macht. Im Rational-Choice-Ansatz werden Politiker als zielorientierte und nutzenmaximierende Akteure betrachtet (Downs, 1957, p. 149; Hindmoor & Taylor, 2015, p. 4; Olson, 2009, p. 60; Scott, 2000, pp. 127-128). Es wird angenommen, die Interessen von Individuen und Parteien würden immer übereinstimmen und alle Akteure würden zu einer rationalen Entscheidungsfindung beitragen (Zohlnhöfer, 2003, p. 139). Kritik am Rational-Choice-Ansatz lässt sich auf die Annahme zurückführen, die Akteure besitzen keinen vollständigen Überblick über die Bedingungen und Konsequenzen ihres Handelns (Simon, 1990, p. 16). Tatsächlich handeln sie nur „begrenzt rational“, da sie in der Regel nicht über genügend Informationen verfügen, um in jeder Situation die optimale

Strategie im Umgang mit innerparteilichen und fraktionsinternen Widersprüchen zu entwickeln und gleichzeitig auf Konflikte mit dem Koalitionspartner reagieren zu können (Simon, 1990, p. 15; Wipperling, 2006, p. 60). Simon habe, so Gigerenzer und Selten, die Metapher der Schere eingeführt, um dieses Phänomen genauer zu beschreiben. Eine Klinge symbolisiere die „*kognitiven Einschränkungen*“, mit denen die Individuen konfrontiert seien und die andere Klinge stehe für die „*Struktur der Umgebung*“. Wenn beide Klingen intakt seien, könne das Blatt durchgeschnitten werden. Das bedeutet, dass Menschen, die nur über eine begrenzte Zeit, limitiertes Wissen und ein gewisses Maß an Ressourcen verfügen, trotzdem erfolgreich handeln können, sofern sie die Strukturen der Umgebung optimal für ihre Zwecke nutzen (Gigerenzer & Selten, 2002, p. 4). Übertragen auf die Bildung von Koalitionen bedeutet das, dass auch Parteien, die miteinander koalieren, darauf verzichten, maximal erfolgreich zu sein, wenn sie stattdessen einen Kompromiss mit dem jeweiligen Koalitionspartner erzielen können. Je nachdem, wie ihr Koalitionspartner handle, reagieren sie wiederum auf dessen Entscheidungen und nehmen gegebenenfalls Anpassungen ihrer „*Prioritäten, Präferenzen und Ziele*“ vor (Wipperling, 2006, p. 60). Es gelte dann das Prinzip des *satisficing* statt des *maximizing* (Knill & Tosun, 2020, pp. 67-68). Sie folgen also nicht zwangsläufig ihrem nutzenmaximierenden Willen, sondern handeln situationsbedingt vernünftig (March, 1978, pp. 591-592).

Die Frage, was Akteure dazu veranlasst, Koalitionen zu bilden, ist von zentraler Bedeutung für die Policy-Process-Forschung und für die politische Psychologie. In der Literatur werden unterschiedliche Erklärungen angeführt, die meist auf Fallstudien basieren. Mehrere Studien haben Belege für die Hypothese gefunden, Koalitionen würden sich auf der Grundlage gemeinsamer Überzeugungen zusammenschließen (Elgin & Weible, 2013, p. 131; Timothy Heinmiller & Pirak, 2017, p. 182). Diese Hypothese ist auch als *Belief Homophily Hypothesis* innerhalb des ACF bekannt (Calanni et al., 2015, p. 3; Jenkins-Smith et al., 2017, p. 149). Aktuelle Beiträge kritisieren daran, es reiche nicht aus, policy-bezogene Kernüberzeugungen als „Klebstoff“ von Koalitionen zu begreifen. Es benötige ein tiefergehendes Verständnis darüber, wie policy-bezogene Kernüberzeugungen definiert werden können (Weible et al., 2020, p. 1073).

Andere Faktoren wie Vertrauen, gemeinsame Feinde und wahrgenommene Macht spielen ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Bildung von Koalitionen (Francesch-Huidobro & Mai, 2012, p. 585; Himmelman, 2001, p. 277 ff; Lubell, 2007, p. 249). Akteure können auch

Vertrauen zueinander aufbauen, wenn sie biografische Parallelen miteinander teilen oder wenn ihre Karrieren von politischen Programmen abhängen (Bandelow, Hornung, & Smyrl, 2020, p. 5; Hornung & Bandelow, 2020, p. 262). Noch ungeklärt bleibt die Frage, welche Mindestbedingungen erfüllt sein müssen, um Koalitionen zu bilden (Weible et al., 2020, p. 1074). In der Literatur wird das ACF seit langem dafür kritisiert, dass es nur eine unzureichende Erklärung für die Entstehung einer Koalition liefere, die auf ähnlichen Überzeugungen beruhe (Schlager, 1995, p. 265). Das führt uns zu der Frage, wie sich Koalitionen bilden, wenn Überzeugungen keine ausreichende Erklärung für ihre Entstehung darstellen. Neuere Perspektiven der Policy-Process-Forschung betonen die Bedeutung von psychologischen Erkenntnissen und kognitiven Mechanismen für die Bildung von Koalitionen (Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p. 150). Ein Ansatz, der bei der Vorhersage der Koalitionsbildung herangezogen werden kann, ist die Social Identity Theorie, die von einer Mitgliedschaft in vordefinierten Gruppen ausgeht (Tajfel, 1974, p. 65; 1982, p. 2; Turner, 1982, p. 27). Ausgehend von der SIT, deren zentrale Annahmen Hornung et al. mit der SIPP in die Policy-Process-Forschung überführen, skizzieren sie neue Perspektiven der theoretischen Weiterentwicklung. Cross-Fertilizations, die die SIPP mit bereits etablierten Theorien und Ansätzen der Policy-Process-Forschung zusammenführen, können das Verständnis darüber erweitern, welche Rolle Gruppenidentitäten im politischen Prozess spielen und wie diese sozialen Gruppen Ressourcen bündeln, um gemeinsame Handlungsstrategien entwickeln (Hornung et al., 2019, pp. 223-224).

9.2 Eine Cross-Fertilization aus ACF und SIPP

Die zuvor skizzierten Dynamiken im Subsystem deuten darauf hin, soziale Identitäten könnten eine Voraussetzung für die Ausbildung gemeinsamer Überzeugungen darstellen. Das ACF und die SIPP teilen grundlegende Konzepte und Annahmen, da beide Ansätze davon ausgehen, die Politikformulierung würde innerhalb spezialisierter Subsysteme stattfinden (Weible et al., 2009, p. 122). Dennoch betrachten sie den politischen Entscheidungsprozess aus weitgehend komplementären theoretischen Perspektiven. Ausgehend von Axelrods Annahmen über die Komplexität elitärer Glaubenssysteme, betont das ACF die zentrale Rolle von Überzeugungen (Sabatier, 1988, p. 144). Bei hoher Übereinstimmung wirken sich die kausalen Überzeugungen stärkend auf die Bildung von Netzwerken und deren ideologische Ausrichtungen aus (Henry, 2011, pp. 378-379). Eine Ähnlichkeit in den Überzeugungen begünstigt Prozesse der Koordination und der Koalitionsbildung (Calanni et al., 2015, pp. 20-21).

Angewandt auf den politischen Prozess basiert die SIPP hingegen auf der Grundidee, die Salienz einer bestimmten Gruppenidentität begünstige die Übernahme von Überzeugungen (Hornung et al., 2019, p. 214). Ausgehend von der Vorstellung einer sozialen Identität nehmen sich die Menschen nicht als eigenständige Individuen mit unverwechselbaren persönlichen Identitäten wahr, sondern betrachten sich als Mitglieder gesellschaftlich relevanter Gruppen (Van Dick, Wagner, Stellmacher, & Christ, 2005, p. 275). Eine soziale Identität entsteht durch Prozesse der Selbstkategorisierung und der Kategorisierung anderer sozialer Gruppen, die sich an Prototypen orientieren (Huddy, 2001, p. 131). Diese Prototypen betonen Unterschiede zu *outgroups* und Ähnlichkeiten innerhalb einer Gruppe (Hogg & Reid, 2006, p. 10).

An dieser Stelle muss jedoch explizit auf den Unterschied zwischen der Self Categorization Theory (SCT) und der Social Identity Theory hingewiesen werden, da beide Ansätze die Gruppenmitgliedschaft mit Prozessen der Selbstkategorisierung in Verbindung bringen. In der SIT steht eine motivationale Komponente im Vordergrund. Ausgehend von der Dichotomie zwischen „us“, im Sinne einer *ingroup*, und „them“, ergo der Konstruktion der Anderen als *outgroup*, erfolgen Prozesse der Selbstkategorisierung entweder um den eigenen Status innerhalb der Gruppe zu stabilisieren oder um ihn zu erhöhen (Hogg, 2016, p. 9). In der SCT wird hingegen untersucht, wie sich Prozesse der Selbstkategorisierung auf die Wahrnehmungen, die Einstellungen und das Verhalten von Individuen auswirken. Statt motivationalen Aspekten steht eher eine kognitive Komponente im Vordergrund, die sich in reflexiven Prozessen darin manifestiert, dass sich die Individuen immer im Wechsel als Mitglieder von Gruppen verschiedener Abstraktionsebenen wahrnehmen (Turner & Reynolds, 2011, p. 403). In diesem Selbstkonzept besteht ein weiterer Unterschied der beiden Theorien, denn in der SCT betrachten sich die Mitglieder der Gruppen weiterhin als einzigartige Individuen, während die SIT annimmt, die motivationalen Gründe veranlassen die Menschen dazu, sich nicht mehr als einzigartige Individuen, sondern als Teil einer sozialen Gruppe zu begreifen (Hornsey, 2008, pp. 205-209).

Diese Arbeit schließt an die SIT an, indem sie davon ausgeht, übereinstimmende Überzeugungen können Ausdruck gemeinsamer sozialer Identitäten sein, da Überzeugungen eine Gruppe in einem prototypischen Sinn definieren. Demnach übernehmen Individuen, die sich mit einer Gruppe identifizieren, deren Überzeugungen dieser Gruppe als Teil ihrer eigenen sozialen Identität (Hogg, 2005, p. 204).

9.3 Gruppenidentitäten als Grundlage gemeinsamer Glaubenssysteme

Sozialpsychologen haben die Relevanz von gemeinsamen Überzeugungen für die Konstruktion der sozialen Realität von Gruppenmitgliedern nachgewiesen. Sie gelangen zu dem Ergebnis, eine Person, die sich einer sozialen Gruppe anschließt, vergleiche ihre Überzeugungen aktiv mit den Überzeugungen der Gruppenmitglieder (Ashforth & Mael, 1989, p. 22). Je stärker die Mitglieder einer sozialen Gruppe in ihren Überzeugungen übereinstimmen, desto mehr stellt sich ein Gefühl der Ähnlichkeit zwischen den Gruppenmitgliedern ein (Turner, 1975, p. 6). Werden diese gegensätzlichen Impulse von Assimilation und Differenzierung in Einklang gebracht, können positive Auswirkungen auf das psychische Wohlbefinden des Einzelnen festgestellt werden (Brewer, 2001, p. 118; Roccas & Brewer, 2002, pp. 88-89).

Passende Überzeugungen können ein Ausdruck gemeinsamer Identitäten sein, da Überzeugungen mit bestimmten Inhalten eine Gruppe im prototypischen Sinne definieren (Hogg & Reid, 2006, p. 10). Individuen, die sich mit einer Gruppe identifizieren, übernehmen die Überzeugungen dieser Gruppe als Teil ihrer eigenen sozialen Identität, um der Gefahr zu entgehen, aus der Gruppe ausgeschlossen zu werden (Steele, Spencer, & Aronson, 2002, p. 417). Aus diesem Grund hat die Annahme, eine übereinstimmende soziale Identität begünstige gemeinsame Überzeugungen, weitreichende Folgen für die Untersuchung von Advocacy-Koalitionen. Wird die SIPP mit dem ACF in den Dialog gebracht, können die Ergebnisse des ACF über die Bildung wertebasierter Koalitionen anhand der Frage erweitert werden, welche Rolle soziale Identitäten bei der Bildung von Advocacy-Koalitionen spielen. Im Rahmen der Cross-Fertilization wurden daher Hypothesen formuliert, die die Zugehörigkeit zu den sozialen Gruppen als ausschlaggebend für die Ausbildung gemeinsamer Überzeugungen betrachten.

In Anlehnung an die dreiteilige Struktur der Überzeugungen im ACF wurden für alle sozialen Gruppen, die im Vorfeld als relevant identifiziert wurden, Hypothesen gebildet, die die geteilten Überzeugungen als Ergebnis und damit als Indikator für die Gruppenzugehörigkeit betrachten. Der Vollständigkeit halber werden zunächst alle deduktiv abgeleiteten Hypothesen aufgeführt, die anschließend mittels gemischt linearer Regressionsmodelle getestet werden.⁹ In die Diskussion werden allerdings nur die Hypothesen über die policy-bezogenen Kernüberzeugungen berücksichtigt, da dieses Element der

⁹ Die statistische Bearbeitung erfolgte in Zusammenarbeit mit Dr. Paul Schmidt, der die Regressionsmodelle für den Test der Hypothesen erstellte.

Glaubenssysteme als entscheidend für die Bildung, die Aufrechterhaltung und die Auflösung von Advocacy-Koalitionen betrachtet wird. Dafür werden die Ergebnisse des Fragebogens durch Aussagen der Interviewteilnehmer ergänzt, um eine ausführlichere Diskussion zu ermöglichen. Zugleich dienten die Interviews dazu, die Kategorie der Identität nicht nur statisch zu erfassen, sondern sie als einen aktiven Prozess zu betrachten, der sich im Laufe der Zeit in verschiedenen sozialen Kontexten dynamisch entwickelt.

9.4 Hypothesen über die Rolle weiterer Gruppenidentitäten

Die Dynamiken im Subsystem weisen darauf hin, dass die Salienz einer organisationalen, einer parteilichen oder einer informellen Identität eine wichtige Grundlage für die Ausbildung und die Durchsetzung gemeinsamer Überzeugungen gewesen sein könnte. Die weiteren Hypothesen werden nachfolgend mittels gemischt linearer Regressionsmodelle (linear mixed models) anhand der Daten des Fragebogens getestet. Die Tabellen und Grafiken dienen in erster Linie dem Verständnis der Daten und der Methoden. Sie sind lediglich als ein Vorschlag für die Beschreibung und Visualisierung mehr oder weniger komplexer Zusammenhänge zu verstehen und sollten nicht als einzige mögliche Darstellungsform angesehen werden. Es wurde entschieden, die Hypothesen anhand eines gemischt linearen Modells zu testen, da eine metrische Zielgröße vorliegt (lineares Modell), die – unter Berücksichtigung einer Mischung aus personen- und gruppenspezifischen Effekten (gemischt lineares Modell) – ermittelt werden soll. Bei der metrischen Zielgröße (δ_{ij}) handelt es sich im vorliegenden Fall um ein Ähnlichkeitsmaß, das sich aus der paarweisen Übereinstimmung für jede Akteurskombination i und j ergibt. Es soll untersucht werden, ob das Vorliegen derselben sozialen Identität diese Übereinstimmung beeinflusst. Anhand der Formel, die aufgestellt wurde, um die Hypothesen zur organisationalen Identität zu testen, soll das auch weitere Vorgehen für die anderen Einflussgrößen nachfolgend erläutert werden. Sie lautet wie folgt:

$$\delta_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \text{org}_{ij} + \gamma_i + \gamma_j + \varepsilon_{ij}, \quad i = 1, \dots, m, j = 1, \dots, m, i \neq j$$

Bei der Dummy-Variable org_{ij} handelt es sich um eine Größe, die entweder 0 oder 1 annehmen kann. Wenn beide Akteure Mitglieder in derselben Organisation sind, wurde die Übereinstimmung in der organisationalen Identität mit einer 1 kodiert. Waren die Akteure nicht in derselben Organisation tätig, wurde eine 0 kodiert. Der Term $\beta_0 + \beta_1 \text{org}_{ij}$ gibt Auskunft darüber, wie sich die Zielgröße der Personen mit derselben organisationalen Identität von denen unterscheidet, die nicht der gleichen Organisation angehören. Bei

β_0 handelt es sich um eine Konstante, die die mittlere Übereinstimmung über alle Personen hinweg misst. β_1 ist der Effekt, den die Person zusätzlich noch aufweist, also die Änderung in der mittleren Übereinstimmung, wenn die Person derselben Organisation angehört. Mit $\gamma_i + \gamma_j$ werden die akteursspezifischen Effekte korrigiert. γ_i beschreibt die Änderung in der mittleren Übereinstimmung, wenn Akteur i betrachtet wird. Dasselbe gilt für γ_j , ergo für den anderen Akteur j. Dieser Schritt ist notwendig, falls ein Akteur sehr stark von anderen Akteuren mit derselben sozialen Identität abweicht. In diesem Fall wird angenommen, dass es sich nicht um einen gruppen-, sondern um einen personenspezifischen Effekt handelt. Wenn der Term $\gamma_i + \gamma_j$ weggelassen wird, bliebe die Formel für einen T-Test übrig. In der Regel wird ein T-Test eingesetzt, um bei einem metrischen Merkmal zu prüfen, ob es einen Gruppenunterschied gibt, sprich ob sich zwei Gruppen in einem metrischen Merkmal unterscheiden. Im vorliegenden Fall besteht jedoch die Schwierigkeit, dass die Werte denselben Akteuren zugeordnet werden können. Damit liegt eine Abhängigkeit in den Werten vor, die eine Verletzung von einem T Test darstellt. Daher müssen die akteursspezifischen Effekte korrigiert werden. Bei ε_{ij} handelt es sich um den Fehler. Alles, was durch die Formel vorher nicht erklärt werden konnte, landet in ε_{ij} .

Korrelieren in einem linearen Modell mehrere Einflussgrößen, kann ein Test auf Multikollinearität sinnvoll sein, um sicherzustellen, dass die Größen nicht zu stark voneinander abhängen. Ein solches Vorgehen hätte sich angeboten, wenn bspw. alle Personen eines Sektors auch Mitglieder derselben Partei wären. Dann könnten die beiden Einflussgrößen in einem multiplen Modell nicht unterschieden werden, sodass keine Schätzung erfolgen kann. Im vorliegenden Fall erübrigt sich ein solches Vorgehen, da die Einflussgrößen (Partei, Organisation, Sektor etc.) einzeln betrachtet werden.

9.4.1 Hypothesen zur organisationalen Identität

Zuerst wurde folgende Hypothese aufgestellt, die auf der Annahme basiert, Personen, die derselben Organisation angehören, glauben miteinander eine höhere Übereinstimmung aufzuweisen:

H2a: Personen, die in der gleichen Organisation tätig sind, glauben miteinander eine höhere inhaltliche Übereinstimmung aufzuweisen als mit Akteuren, die nicht in der gleichen Organisation tätig sind.

Anschließend wurden folgende drei Hypothesen aufgestellt, die einen Zusammenhang zwischen der organisationalen Identität und der Ausbildung gemeinsamer Überzeu-

gungssysteme annehmen, die der dreiteiligen Struktur des ACF entlehnt wurden. Sie lauten wie folgt:

H2b: Akteure, die in der gleichen Organisation tätig sind, stimmen in policy core beliefs eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht in der gleichen Organisation tätig sind.

H2c: Akteure, die in der gleichen Organisation tätig sind, stimmen in den sekundären Aspekten eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht in der gleichen Organisation tätig sind.

H2d: Akteure, die in der gleichen Organisation tätig sind, stimmen in den deep core beliefs eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht in der gleichen Organisation tätig sind.

Die Hypothesen dieses Abschnitts und der folgenden drei Abschnitte beinhalten einen Vergleich der Akteure bezüglich mehrerer Items. Als Beispiel für das weitere Vorgehen betrachten wir die erste Hypothese dieses Abschnitts:

H2a: Personen, die in der gleichen Organisation tätig sind, glauben miteinander eine höhere inhaltliche Übereinstimmung aufzuweisen als mit Akteuren, die nicht in der gleichen Organisation tätig sind.

Um die inhaltliche Übereinstimmung zwischen den befragten Personen bestimmen zu können, müssen die paarweisen Differenzen bezüglich der inhaltlichen Übereinstimmung zwischen allen Teilnehmern berechnet werden. Dabei können die Differenzen unterschiedlich definiert sein. So kann beispielsweise ermittelt werden, bei wie vielen inhaltlichen Items zwei Akteure identische Antworten geliefert haben. Dieses Vorgehen würde jedoch die Nähe von nebeneinander liegenden Antwortmöglichkeiten und damit die ordinale Struktur der Daten ignorieren. Stattdessen ist es üblich, die Daten als quasi-metrische Daten zu interpretieren und zwischen zwei Personen den mittleren absoluten Abstand zu berechnen. Dieser berechnet zunächst die absolute Differenz der Antworten zwischen zwei Akteuren und teilt diese durch die Anzahl aller Antworten. Er kann als Minimum den Wert 0 (identische Antworten) und als Maximum den Wert 5 (komplett verschiedene Antworten) liefern und ist damit in der Lage, auch die Stärke der Übereinstimmung zu berücksichtigen. Es gilt zu beachten, dass fehlende Antworten und Antworten der Kategorie 6 (keine Angabe) bei dieser Art der Analyse nicht berücksichtigt wurden. Diesem Vorgehend folgend liegen für jede befragte Person 32 Werte vor, nämlich die Abstände zu den verbleibenden Akteuren. Da diese Werte eindeutig einem Akteur-Paar zugeordnet werden können, kann auch festgehalten werden, ob die Teilnehmer in der gleichen Organisation tätig sind. Das erlaubt uns zu analysieren, ob Akteure in der derselben Organisation im Schnitt höhere oder niedrigere Differenzen in den Antworten aufweisen. Dabei müssen wir beachten, dass die Daten Messwieder-

holungen darstellen, da durch die Betrachtung der paarweisen Abstände jeder Akteur mehrfach in den generierten Daten auftaucht. Dieser Sachverhalt wird mithilfe eines gemischten linearen Regressionsmodells (linear mixed model) unter der Einbeziehung akteurspezifischer zufälliger Effekte berücksichtigt. Der Unterschied zwischen Personen, die in derselben und verschiedenen Organisationen tätig sind, wird als einfacher fester Effekt modelliert. Insgesamt kann die Modellgleichung wie folgt modelliert werden:

$$\delta_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \text{org}_{ij} + \gamma_i + \gamma_j + \varepsilon_{ij}, \quad i = 1, \dots, m, j = 1, \dots, m, i \neq j$$

Hierbei bezeichnet δ_{ij} die Differenz bezüglich der inhaltlichen Übereinstimmung zwischen Person i und j und org_{ij} eine Dummy-Variable die angibt, ob Person i und j in derselben Organisation tätig sind. Die Parameter β_0 und β_1 bezeichnen die Modellkonstante sowie den erwarteten Unterschied in δ zwischen Personen, die in der gleichen Organisation tätig sind, verglichen mit denen, die nicht in derselben Organisation tätig sind. Diese beiden Effekte bezeichnen wir als feste Effekte, wobei der zweite Parameter (β_1) der Effekt ist, mit dem die Hypothese geprüft werden kann. Die zufälligen Effekte werden in obiger Gleichung mit γ_i und γ_j bezeichnet und berücksichtigen die personenspezifischen Effekte. Für sie nehmen wir an, dass sie Realisierungen aus unabhängigen Normalverteilungen mit unbekannten Varianzen sind:

$$\beta_i \sim N(0, \delta_1^2), \quad i = 1, \dots, m$$

$$\beta_j \sim N(0, \delta_1^2), \quad i = 1, \dots, m$$

Mit dem Term ε_{ij} bezeichnen wir schließlich die Störgröße, für die wir ebenfalls eine Normalverteilung mit konstanter Varianz annehmen:

$$\varepsilon_{ij} \sim N(0, \delta_\varepsilon^2), \quad i = 1, \dots, m, \quad j = 1, \dots, m, \quad i \neq j$$

Als Ergebnis dieses Vorgehens erhalten wir den erwarteten Unterschied in der Differenz bei Personen, die in derselben Organisation tätig sind. Für das betrachtete Beispiel der inhaltlichen Übereinstimmung lautet der Wert -0,3 (95 % Unsicherheitsintervall: [-0,71; 0,11], p -Wert: 0,15), das heißt, wir erwarten, dass Personen, die in der gleichen Organisation tätig sind, um 0,3 Punkte mehr übereinstimmen als Personen, die nicht in der gleichen Organisation tätig sind (negatives Vorzeichen = näher an der 0 Differenz). Anhand des Unsicherheitsintervalls und anhand des p -Wertes können wir jedoch erkennen, dass

wir – bezogen auf das Vorzeichen – keine statistisch abgesicherte Aussage treffen können. Wenden wir dieses Vorgehen auch auf die policy-bezogenen Kernüberzeugungen, die sekundären Aspekte sowie die persönlichen Werte an, so erhalten wir zusammenfassend folgende Ergebnisse:

Tabelle 4 Ähnlichkeit in den Überzeugungssystemen bei derselben organisationalen Identität

	Estimate	Lower	Upper	P-Value
Inhaltlich	-0,304	-0,713	0,108	0,148
Policy Core Beliefs	-0,268	-0,434	-0,138	0,000
Sekundäre Aspekte	-0,088	-0,314	0,137	0,445
Deep Core Beliefs	0,080	-0,085	0,245	0,338

Bis auf den Bereich der *deep core beliefs* erhalten wir überall ein negatives Vorzeichen, sprich dort weisen Akteure, die in der gleichen Organisation tätig sind, tendenziell ähnliche Antworten auf. Signifikant wird das Ergebnis nur bei den policy-bezogenen Kernüberzeugungen. Statistisch signifikant bedeutet, dass das Ergebnis nicht vom Zufall abhängig ist, sofern der p-Wert unter 0,05 liegt. Der p-Wert gibt die Wahrscheinlichkeit an, dass es sich – unter Berücksichtigung eines 95 % Konfidenzintervalls – um einen positiven Effekt handelt. Für eine abschließende Beantwortung der Frage, ob eine Stichprobe ausreicht, um ein Ergebnis als signifikant zu werten, muss jedoch berücksichtigt werden, dass der p-Wert auch von der Größe des Effekts, der Variabilität der Daten und der Stichprobengröße abhängt.

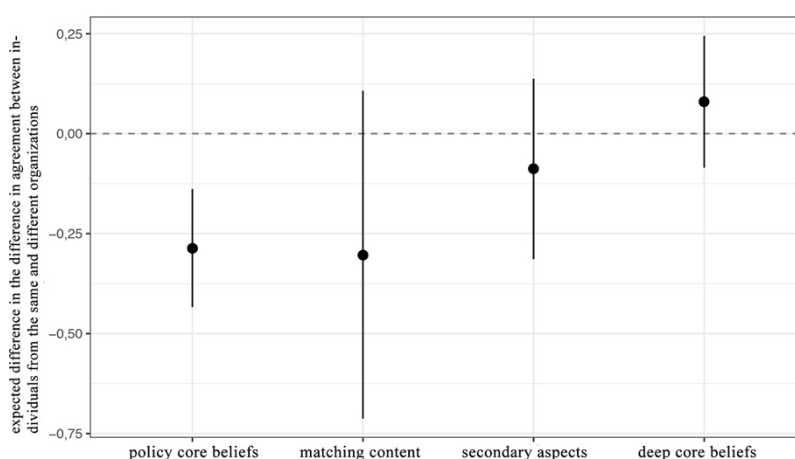


Abbildung 9 Überzeugungssysteme und organisationale Identität

Die Ergebnisse bezüglich der Ähnlichkeit in den persönlichen Werten könnten jedoch auch damit begründet werden, dass die Konzepte von den Befragten unterschiedlich interpretiert wurden. Eine tiefergehende Diskussion kann nur dann stattfinden, wenn zu-

sätzlich Interviews mit einer ausreichenden Anzahl an Mitarbeitern durchgeführt werden, die innerhalb einer Organisation beschäftigt sind. Ausgehend von einer offenen Fragestellung müssten die Teilnehmer gebeten werden, die Konzepte zu definieren, um auszuschließen, dass vermeintliche Überschneidungen nicht aufgrund der Multiinterpretabilität der Konzepte zustande kommen. Dennoch liefert das Zwischenergebnis einen wichtigen Hinweis dafür, dass Personen, die in der gleichen Organisation beschäftigt sind, miteinander tendenziell eine höhere Übereinstimmung in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen aufweisen als mit Personen, die nicht in derselben Organisation beschäftigt sind.

Ähnliche Ergebnisse erhalten wir unter Einbeziehung der Interviews. Eine erste Erklärung liefert ein Experte aus der Kommunalverwaltung, der auf die klar abgegrenzten Zuständigkeiten der planenden Ämter verwies. Zwar fände ein gemeinsamer Austausch zwischen den Ämtern statt, die an der Entwicklung öffentlicher Plätze beteiligt seien. Dennoch sei das Amt für Straßenbau und Erschließung federführend in der verkehrsplanerischen Umgestaltung, während das Grünflächenamt im gemeinsamen Dialog vor allem für die Fragen nach der Begrünung öffentlicher Plätze verantwortlich und das Umweltamt für den Klimaschutz zuständig sei (Interview 01; 00:31:20). Auch in den Interviews schien sich die Annahme zu bestätigen, Mitglieder unterschiedlicher Organisationen würden auch andere policy-bezogene Zielsetzungen verfolgen. So betonte ein Interviewpartner aus dem Regionalverband Rhein-Main, der Bau von Radschnellwegen müsse unbedingt vorangetrieben werden und distanzierte sich von der IHK, in deren Plänen das Auto und der Ausbau der Infrastruktur immer noch eine dominierende Rolle einnehmen würden (Interview 02; 00:12:47).

Darüber hinaus konnte im Rahmen der Interviews Auskunft darüber gewonnen werden, dass die Mitarbeiter verschiedener Organisationen im gegenseitigen Dialog wissenschaftliche Informationen einsetzen, um die anderen Stakeholder von den eigenen Positionen zu überzeugen. Ein Experte aus dem Verkehrssektor gab an, er versuche, die „*Leute mit (...) Studien zu überzeugen*“ (Interview 02; 01:45:24). Als besonders wirkungsvoll habe sich der Einsatz von Studien bei der CDU erwiesen, die die Verkehrsbelastung als Problem der Verkehrssicherheit betrachten. Im letzten Jahr seien sieben Radfahrer im Straßenverkehr ums Leben gekommen. Seine Organisation würde dann mit den Zahlen der Verkehrstoten auf die CDU zugehen, während er die IHK am besten mit Studien erreichen könne, die nachweisen, wie die Verkehrsberuhigung und die Schaffung von Radwegen zur Stärkung des Einzelhandels beitragen. Weiterhin erwähnte auch ein anderer Experte, er

würde der IHK Studien vorlegen, aus denen hervorgehe, wie der Einzelhandel durch die Einführung einer Maut profitiere (Interview 02; 01:45:24).

9.4.2 Die Rolle von wissenschaftlichen Studien als Koalitionsressource

In der Phase des kollaborierenden Subsystems scheint der zielgruppenspezifische Einsatz von Studien eine wichtige Rolle einzunehmen, um andere Stakeholder von den eigenen Positionen zu überzeugen. In der Literatur über das ACF gilt *scientific evidence* als eine der sechs Koalitionsressourcen, die von Advocacy-Koalitionen mit dem Ziel eingesetzt wird, die Glaubwürdigkeit ihrer Positionen zu verstärken, die gegnerische Koalition diskreditieren und die politischen Entscheidungsträger von der inhärenten Richtigkeit einer bestimmten Policy zu überzeugen (Kukkonen, Ylä-Anttila, & Broadbent, 2017, p. 9; Nohrstedt, 2013, p. 965). Darüber hinaus können wissenschaftliche Informationen einen entscheidenden Beitrag zur Lösungsfindung bei globalen Problemen leisten (Böcher, 2020). Im vorliegenden Fallbeispiel betrifft das die Entwicklung in Richtung einer nachhaltigeren Verkehrspolitik. Das führt uns zu der Frage, welche wissenschaftlichen Informationen eingesetzt werden, um organisationale Zielsetzungen im Transformationsprozess der Verkehrspolitik zu legitimieren. Ergänzend zu dem bisherigen Datenmaterial wurde dafür eine vergleichende Dokumentenanalyse von Studien über die verkehrsplannerische Entwicklung im Rhein-Main Gebiet durchgeführt. Im Gegensatz zum Fragebogen verlegt die Analyse wissenschaftlicher Studien den Fokus von individuellen Akteuren auf die Ebene der korporativen Akteure.

9.4.3 Vorgehensweise

Bevor der Einsatz wissenschaftlicher Evidenz untersucht wird, werden im Vorfeld die Anforderungskriterien dargelegt, anhand derer die Dokumente identifiziert und ausgewertet wurden.

Tabelle 5 Kodierleitfaden: Dokumente über die Verkehrsentwicklung der Metropolregion Rhein-Main

Herausgeber	Dokumente über die Verkehrsentwicklung der Metropolregion Rhein-Main, die von Stiftungen, Verkehrsdienstleistern, Forschungsinstituten und Behörden auf Bundes- und Landesebene herausgegeben wurden.
Adressat	Die Dokumente wurden an staatliche Akteure und nichtstaatliche Akteure (Bürgerinitiativen, etc.) adressiert, die sich direkt oder indirekt an dem politischen Entscheidungsprozess beteiligen.
Art des Dokuments	Es wurden Positionspapiere, Berichte oder Studien ausgewählt, die politische Präferenzen über die Verkehrsentwicklung in der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main enthalten.
Zielsetzung	Der Inhalt des Dokuments muss dazu eingesetzt werden können, den politischen Prozess (insbesondere die Phase der Politikformulierung) durch die Vorgabe konkreter verkehrspolitischer Präferenzen zu beeinflussen.
Ort	Die Dokumente wurden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene herausgeben und beschränken sich auf die zukünftige Verkehrsentwicklung
Zeit	Die Studien wurden zwischen 2005 und 2019 herausgegeben.

Für die konkrete Auswahl der Dokumente wurden die zentralen Annahmen des ACF berücksichtigt. Dazu zählt ein weiterer Akteursbegriff, aufgrund dessen Berichte von verschiedenen Stakeholdern einbezogen wurden, die unter anderem von Stiftungen, Verkehrsdienstleistern und Forschungsinstituten herausgegeben wurden. Ausgehend von einem Vorschlag von Bandelow, der dafür plädiert zwischen Informationen zu unterscheiden, die von allen Akteuren des Subsystems wahrgenommen werden und jenen, die nur von wenigen Teilnehmern in Betracht gezogen werden (Bandelow, 2006, p. 759), erfolgt eine Einbeziehung von Positionspapieren, Berichten und Studien, die für alle Stakeholder von Relevanz sind. Diese breite Definition von *scientific evidence* wird mit der Begründung ge-

rechtfertigt, dass sich viele Forschungsbeiträge in der Literatur zwar mit der Rolle von wissenschaftlichen Informationen für policy-orientierte Lern- und/oder Wandlungsprozesse beschäftigt haben (Bandelow, 2006, p. 744; Francesch-Huidobro & Mai, 2012, p. 475; Meijerink, 2005, p. 1056), ohne dass jedoch abschließend definiert wird, welche Kriterien Dokumente erfüllen müssen, um als *scientific information* zu gelten. Von einer Wiedergabe des Forschungsstands darüber, wie *scientific evidence* Lernprozesse beeinflusst, wird abgesehen, da diese Arbeit an die Forschungsrichtung über die Bildung von Koalitionen anschließt. Von einer weiterführenden Betrachtung politikorientierter Lernprozesse wird ebenfalls abgesehen, weil die wissenschaftlichen Informationen nicht – wie in der Forschungslinie „Lernen“ vorgesehen – mit dem Ziel eingesetzt werden, eine dauerhafte Anpassung der Überzeugungen zu bewirken. Stattdessen wurde der Einsatz von *scientific evidence* in der Phase des kollaborierenden Subsystems untersucht, in der bereits eine dauerhafte Veränderung der Überzeugungen stattgefunden hat. Hinzu kommt, dass diese Arbeit nicht das technokratische Verständnis von Lernprozessen im ACF teilt, sondern davon ausgeht, dass Fakten und Werte zwar wichtig für die Überzeugungskraft sind. Dennoch steht viel mehr die Frage im Zentrum, wie Überzeugungskraft durch fachliche Expertise, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz sozial konstruiert wird. Daher wird die Verwendung wissenschaftlicher Informationen – in Anlehnung an Nohrstedt – nachfolgend nur mit Blick darauf diskutiert, wie sie als Koalitionsressource zur stärkeren Legitimation organisationaler Zielsetzungen eingesetzt werden können (Nohrstedt, 2013, p. 966).

Die Frage, welche Dokumente als wissenschaftliche Studien definiert und einbezogen werden sollten, orientiert sich zudem an einer praxisnahen Zielsetzung. In Zusammenarbeit mit dem Regionalverband Rhein-Main, der mir die Studien für diese Arbeit zur Verfügung gestellt hat, sollten übereinstimmende Zielsetzungen zwischen den Stakeholdern herausgearbeitet werden, um mögliche Handlungsfelder zu identifizieren, deren Verwirklichung ohne großen Widerstand vorangetrieben werden kann. Aufgrund der Aktualität des Vorhabens erfolgte eine Berücksichtigung von Dokumenten, die in der Zeit des kollaborierenden Subsystems veröffentlicht wurden. Auf der Grundlage der zehn Dokumente wurden – erneut in Anlehnung an Leifeld – 118 politische Präferenzen identifiziert und in die Analyse einbezogen (Leifeld, 2013, p. 172; Sabatier, 1998, p. 117).¹⁰ Für die grafische Visualisierung wurden die politischen Präferenzen sechs verschiedenen Handlungsfel-

¹⁰ Für die Identifikation der politischen Präferenzen in Anlehnung an Leifeld siehe Kapitel 5.1.2

den zugeordnet, deren Kategorien induktiv gebildet wurden. Der Vorteil dieser induktiven Entwicklung der Kategorien besteht in der Formulierung fallspezifischer Handlungsfelder, die sich an einem reduktiven Prozess der Textverarbeitung orientiert. Dieser Vorgehensweise folgend wurde das Material gesichtet und es wurden zunächst vorläufige Kategorien gebildet, die aus dem Textmaterial abgeleitet wurden. In Kooperation mit zwei Mitarbeitern des Regionalverbands, die – außer mir – ebenfalls in die Kodierung des Datenmaterials eingebunden wurden, konnte die Intercoderrealibilität gewährleistet und die Daten auf ihre Verlässlichkeit hin überprüft werden. In der Wissenschaft zirkulieren mehr als 30 Vorgehensweisen, mit denen die Gewährleistung einer Intercoderrealibilität sichergestellt werden kann (Lavrakas, 2008, p. 344). Im vorliegenden Fall beschreibt der Terminus, in welchem Ausmaß die drei Kodierer unter Anwendung desselben Kodierleitfadens zu inhaltlich übereinstimmenden Ergebnissen gelangt sind. Innerhalb einer Rückkopplungsschleife wurden die vorläufig gebildeten Kategorien erneut überarbeitet und schließlich auf die sechs Hauptkategorien in dem nachfolgendem Kodierleitfaden reduziert.

Tabelle 6 Bildung von Kategorien auf Basis des Kodierleitfadens

Kategorie	Beispiel	Definition	Kodierregeln
K1: Umwelt	Verlagerung auf emissionsarme Verkehrsträger	Integration von Umweltzielen in die verkehrspolitischen Präferenzen	Aufnahme politischer Präferenzen zur Reduzierung von Verschmutzung, Lärmbelastung, Schadstoffbelastung, Ressourcenknappheit und zur Bekämpfung von den Auswirkungen des Klimawandels Aufnahme politischer Präferenzen zur Reduzierung von Arbeitszeit
K2: Wirtschaft	Raumbezogene Organisation des Wirtschaftsverkehrs	Sicherstellung des wirtschaftlichen Wachstums in den verkehrspolitischen Präferenzen	durch eingeschränkte Reisemöglichkeiten und zur Gewährleistung der wettbewerbsorientierten Zielsetzung von Unternehmen sowie zur Aufwertung der Stadtortqualität
K3: Stadtplanung	Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf zentrale Orte als Versorgungs- und Arbeitsmarktzentren	Integration stadtplanerischer Ziele in die verkehrspolitischen Präferenzen, die einer ineffizienten Nutzung der räumlichen Kapazitäten entgegenwirken	Aufnahme politischer Präferenzen, die Nachteile bestimmter gesellschaftlicher Gruppen (durch bspw. Alter oder Wohnort) verringern
K4: Verkehrsplanung	Regionales B + R Konzept	Verkehrspolitische Präferenzen, die zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse	Aufnahme politischer Präferenzen, die den intermodalen Verkehr fördern und zur Verkehrssicherheit sowie zum Ausbau des Verkehrsnetzes beitragen
K5: Innovation	Digitalisierung der Infrastruktur	Integration digitaler Innovationen in die verkehrspolitischen Präferenzen	Aufnahme politischer Präferenzen, die sich an neuen technologischen Fortschritten und Möglichkeiten orientieren
K6: Sonstiges	Mobilitätsbildung für Kinder und Erwachsene	Verkehrspolitische Präferenzen mit unterschiedlichen Zielsetzungen, die u. a. verschiedene Arten zur Einbindung der Öffentlichkeit betreffen	Aufnahme politischer Präferenzen, die diverse verkehrspolitische Aspekte betreffen, wie bspw. die Bereitstellung von Angeboten zur Mobilitätsbildung oder die Schaffung von Transparenz mit Blick auf die Kommunikation zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung

9.4.4 Deskriptive Zusammenfassung

Der Vorteil dieser Vorgehensweise lag darin, bei der Analyse des Textmaterials auch quantitative Aspekte berücksichtigen zu können. Es wurde untersucht, wie häufig politische Präferenzen auftauchten, die einem der sechs Handlungsfelder zugeordnet werden konnten und welche Handlungsfelder am häufigsten genannt wurden. Die Häufigkeiten wurden zunächst in einem Säulendiagramm deskriptiv zusammengefasst. Grafisch ergibt sich folgende Verteilung der verkehrspolitischen Präferenzen auf die sechs verschiedenen Handlungsfelder:

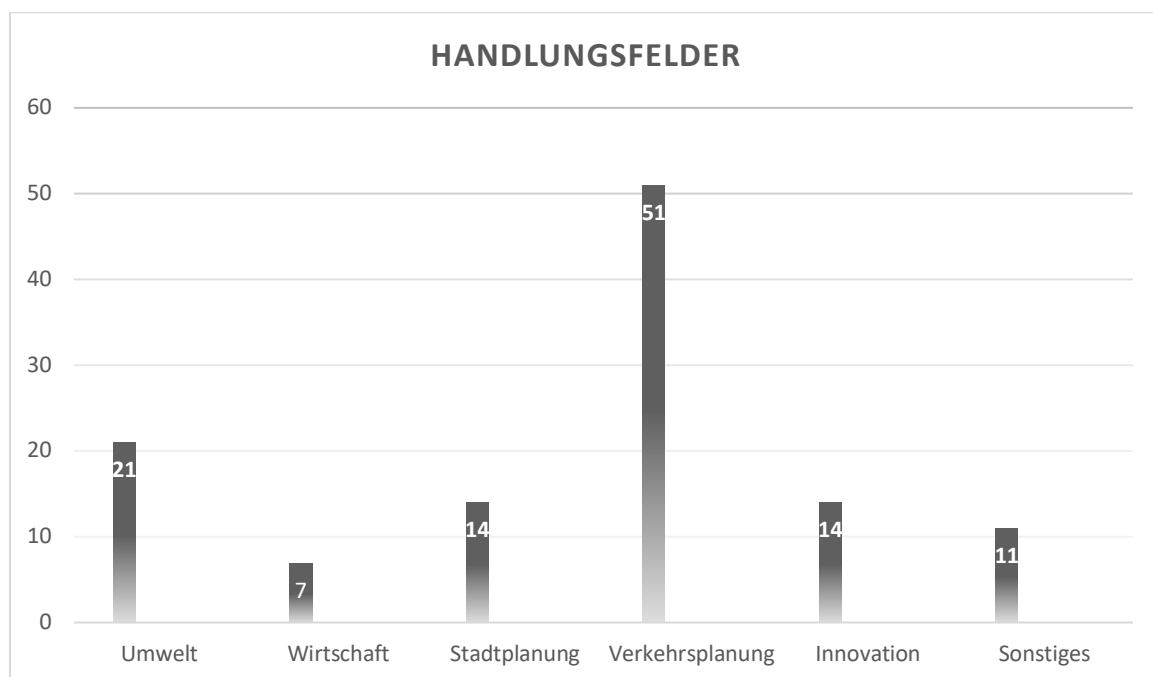


Abbildung 10 Handlungsfelder der Zielsetzungen

Aus der deskriptiven Zusammenfassung kann zunächst entnommen werden, dass von den insgesamt 118 verkehrspolitischen Präferenzen nur sieben formuliert wurden, die das wirtschaftliche Wachstum sicherstellen sollten. Mit einem Anteil von etwa 43 % wurden die meisten Zielsetzungen für das Handlungsfeld der Verkehrsplanung genannt. Der hohe Anteil von insgesamt 51 politischen Präferenzen lässt sich darauf zurückführen, dass sich die untersuchten Positionspapiere, Berichte oder Studien mit der Verkehrsentwicklung auseinandersetzen und dementsprechend eine hohe Anzahl an Vorschlägen enthalten, die direkt auf eine Optimierung der Verkehrslage abzielen. Mit insgesamt 14 Vorschlägen entfällt dieselbe Anzahl an politischen Präferenzen auf die Handlungsfelder Stadtplanung und Innovation. Es ist anzunehmen, dass die Anzahl an innovativen Ideen zur Entwicklung der Verkehrslage mit den voranschreitenden technologischen Möglichkeiten zuneh-

men wird. Spannend für die weitere Untersuchung ist das Verhältnis zwischen den sieben verkehrspolitischen Ideen zur Unterstützung der Wirtschaft und den 21 Vorschlägen, die zur Einhaltung von Umweltzielen formuliert wurden. Das Ungleichgewicht zwischen den Handlungsfeldern Wirtschaft und Umwelt stützt die bisherigen Ergebnisse der Arbeit, zwischen den Stakeholdern herrsche ein Konsens über die Notwendigkeit verschiedener verkehrs-, umwelt- und klimapolitischer Zielsetzungen, die den Weg in Richtung einer klimaneutralen „Green City“ ebnen sollen.

9.4.5 Ergebnisse und Diskussion

Zu Beginn des Kapitels wurde die Frage formuliert, welche politischen Präferenzen über die Verkehrsentwicklung der Metropolregion Rhein-Main zirkulieren und wie – mit Blick auf die darin enthaltenen Handlungsfeldern – von den Stakeholdern eingesetzt werden können, um organisationale Zielsetzungen zu legitimieren. Zur grafischen Visualisierung wurde in dem Softwaretool Visone die nachfolgende Grafik angefertigt. Die Herausgeber der Berichte wurden mit einer roten Raute gekennzeichnet und kreisförmig angeordnet, um eine klare Ablesbarkeit der verkehrspolitischen Zielsetzungen zu ermöglichen, die nur in dem Bericht des jeweiligen Herausgebers auftauchten. Diese Vorschläge liegen außerhalb des imaginären Kreises, der von den rot eingefärbten Knoten der Stakeholder gebildet wird. Die Kanten der politischen Präferenzen wurden entsprechend ihrer Zuordnung zu den Handlungsfeldern farblich markiert, sodass beispielsweise der Vorschlag „*Tempo 30 als Basisgeschwindigkeit innerorts*“ des ADFC grün eingefärbt wurde, da er dem Handlungsfeld Umwelt zugeordnet wurde. Je zentraler ein Vorschlag in der Grafik liegt, desto öfter tauchte er in den Dokumenten der Stakeholder auf. Auf Wunsch wurde dem Regionalverband Rhein-Main die nachfolgende Grafik zur Verfügung gestellt. Für die grafische Visualisierung ergibt sich nun folgendes Bild:

Die Verkehrsentwicklung im Rhein-Main-Gebiet

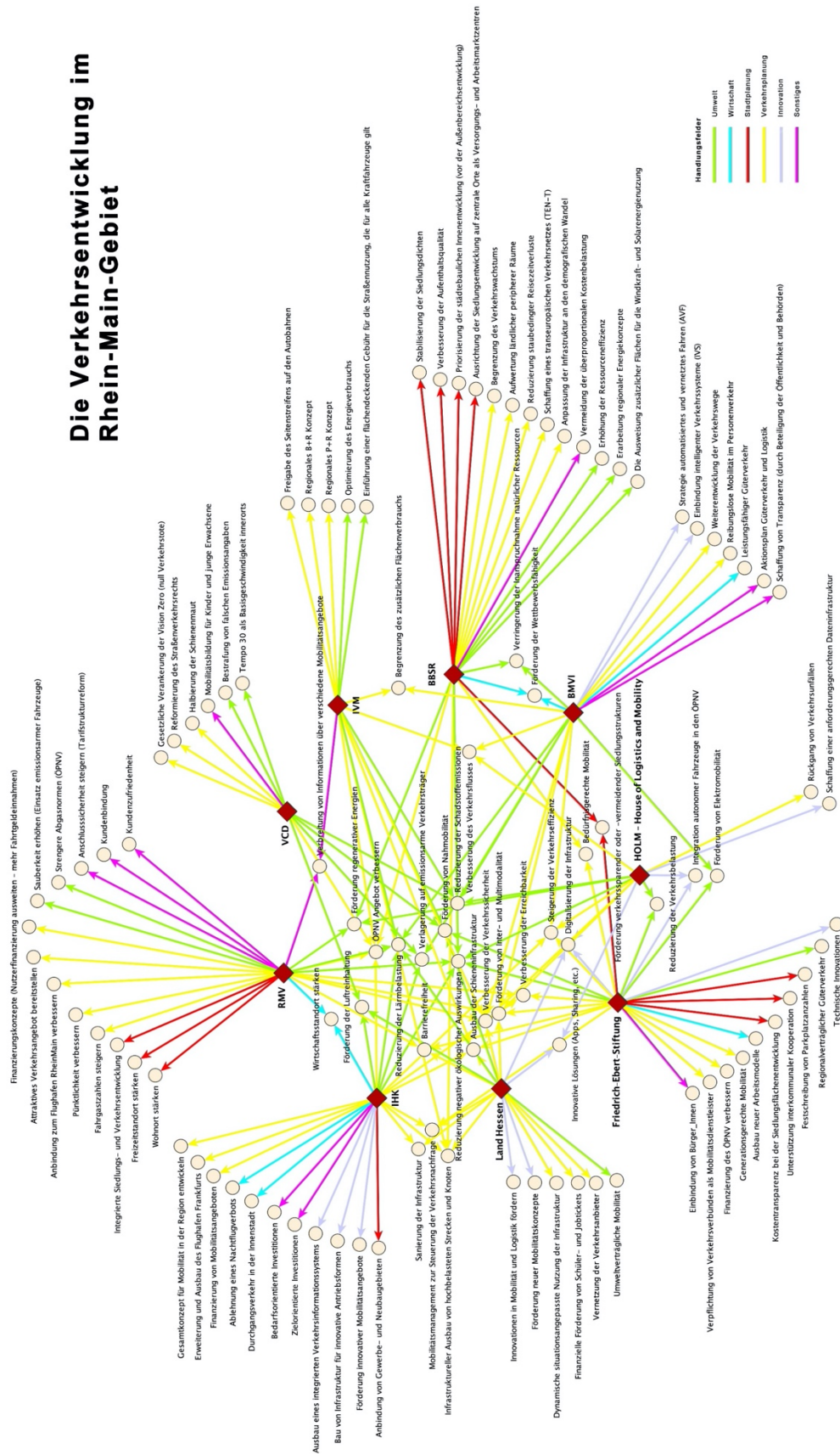


Abbildung 11 Visualisierung der verschiedenen Zielsetzungen über die Verkehrsentwicklung im Rhein-Main Gebiet

Auffallend ist die Dominanz gelb und grün eingefärbter Kanten, die sich im Zentrum der Grafik befinden. Besonders oft wurden politische Präferenzen wie die „Förderung von Nahmobilität“, die „Förderung von Inter- und Multimodalität“, die Unterstützung einer „bedarfsgerechten Mobilität“, die „Reduzierung negativer ökologischer Auswirkungen“, die „Förderung der Luftreinhaltung“ und die stärkere „Verbreitung von Informationen über verschiedene Mobilitätsangebote“ in den untersuchten Dokumenten genannt. Ein Großteil der zentral angeordneten politischen Präferenzen wurde den Handlungsfeldern Umwelt und Verkehrsplanung zugeordnet. Das Zwischenergebnis stützt die zuvor formulierte Annahme, im kollaborierenden Subsystem herrsche nicht nur eine stärkere Zusammenarbeit, sondern auch ein größerer Konsens in den policy-bezogenen Präferenzen. Darüber hinaus liefert die Dokumentenanalyse eine wichtige Ergänzung zu dem bisherigen Datenmaterial, da – in Anbetracht der Forschungsfrage – im Fragebogen nur sieben policy-bezogene Kernüberzeugungen und im Rahmen der Medienanalyse sechs politische Präferenzen in die Untersuchung einbezogen wurden.

Die 118 politischen Präferenzen, die den Dokumenten entnommen wurden, präzisieren welche policy-bezogenen Zielsetzungen zukünftig ohne großen Widerstand umgesetzt werden können. Unter Einbeziehung der Interviewergebnisse scheint der gezielte Einsatz von *scientific evidence* in der Phase des kollaborierenden Subsystems genau dann eine große Überzeugungskraft zu besitzen, wenn die den Studien zugrundeliegende Problemstellung einen zielgruppenspezifischen Nutzen bringt, sei es durch die mögliche Gewinnung von Wählerstimmen im Fall der CDU (durch den Verweis auf die Anzahl der Verkehrstoten) oder im Fall der IHK durch die Hervorhebung ökonomischer Vorteile, die mit der Einführung einer Maut oder der Schaffung verkehrsberuhigter Zonen für die Gewerbetreibenden einhergehen würden (Interview 02; 01:45:24).

9.5 Hypothesen zur parteilichen Identität

Die Formulierung der Hypothesen zur parteilichen Identität orientiert sich an den zuvor aufgestellten Hypothesen zur organisationalen Identität. In der Literatur wird die parteiliche Identität als langfristige Unterstützung einer Partei definiert. Sie kann sich in der Zahlung der Mitgliedsbeiträge, der Teilnahme an Wahlen oder in der konsequenten Wahl einer bestimmten Partei widerspiegeln (Geer 2002; Johnston 2006, Dalton 2006). Die Hypothesen lauten daher wie folgt:

H3a: *Personen, die in der gleichen Organisation tätig sind, glauben miteinander eine höhere inhaltliche Übereinstimmung aufzuweisen als mit Akteuren, die nicht in der gleichen Organisation tätig sind.*

H3b: Akteure, die die Mitglieder derselben Partei sind, stimmen in policy core beliefs eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht derselben Partei angehören.

H3c: Akteure, die die Mitglieder derselben Partei sind, stimmen in den sekundären Aspekten eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht derselben Partei angehören.

H3d: Akteure, die die Mitglieder derselben Partei sind, stimmen in den deep core beliefs eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht derselben Partei angehören.

Das Vorgehen des letzten Abschnitts wird nun auch auf die parteiliche Identität angewandt, sprich es werden die berechneten Differenzen der inhaltlichen Übereinstimmung, der policy-bezogenen Kernüberzeugungen, der sekundären Aspekte und der persönlichen Werte in Beziehung zu den paarweisen mittleren absoluten Differenzen der parteilichen Identität gesetzt. Die hier betrachtete Einflussgröße beschreibt also keine bloße Gruppenzugehörigkeit wie zuvor das Merkmal Organisation, sondern ist ein metrisches Merkmal. Um den Effekt einer unterschiedlich stark ausgeprägten parteilichen Verbundenheit auf die inhaltliche Übereinstimmung, die policy-bezogenen Kernüberzeugungen, die sekundären Aspekte und die persönlichen Werte zu schätzen, wird analog wie zuvor verfahren, das heißt, wir modellieren diesen Effekt als festen Effekt im Rahmen eines gemischten linearen Modells mit akteursspezifischen zufälligen Effekten. Die Modellformel lautet wie folgt:

$$\delta_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \text{partei}_{ij} + \gamma_i + \gamma_j + \varepsilon_{ij}, \quad i = 1, \dots, m, j = 1, \dots, m, i \neq j$$

Der einzige Unterschied zum Modell im vorherigen Abschnitt liegt darin, dass nun anstelle des Merkmals org_{ij} die paarweisen Differenzen der parteilichen Identität partei_{ij} betrachtet werden. Da es sich hierbei um ein metrisches Merkmal und nicht um eine Dummy-Variable handelt, beschreibt β_1 nun die Änderung in der paarweisen Differenz hinsichtlich der inhaltlichen Übereinstimmung, wenn sich die Differenz der parteilichen Identität um eine Einheit erhöht. Folgende Tabelle fasst die Ergebnisse dieser Analyse zusammen:

Tabelle 7 Ähnlichkeit in den Überzeugungssystemen bei derselben parteilichen Identität

	Estimate	Lower	Upper	P-Value
Inhaltlich	0,135	-0,110	0,383	0,258
Policy Core Beliefs	0,078	0,011	0,144	0,022
Sekundäre Aspekte	0,051	-0,027	0,131	0,191
Deep Core Beliefs	0,152	0,078	0,227	0,000

In allen Fällen erhalten wir ein positives Vorzeichen, ergo mit größerer Übereinstimmung der parteilichen Identität erhöht sich auch die inhaltliche Übereinstimmung sowie die Zustimmung in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen, den sekundären Aspekten und den persönlichen Werten. Für die policy-bezogenen Kernüberzeugungen und für die persönlichen Werte erhalten wir statistisch abgesicherte Effekte. Das Resultat, dass eine höhere Verbundenheit mit derselben Partei auch zu einer höheren Übereinstimmung in den persönlichen Werten führt, wird in der nachfolgenden Diskussion vernachlässigt. Die Schwierigkeit liegt darin, dass die allgemeinen Konzepte nicht nur auf verschiedene Weisen verstanden, sondern auch so interpretiert werden können, dass sie der jeweiligen Gruppenzugehörigkeit entsprechen (Steele et al., 2002, p. 417).

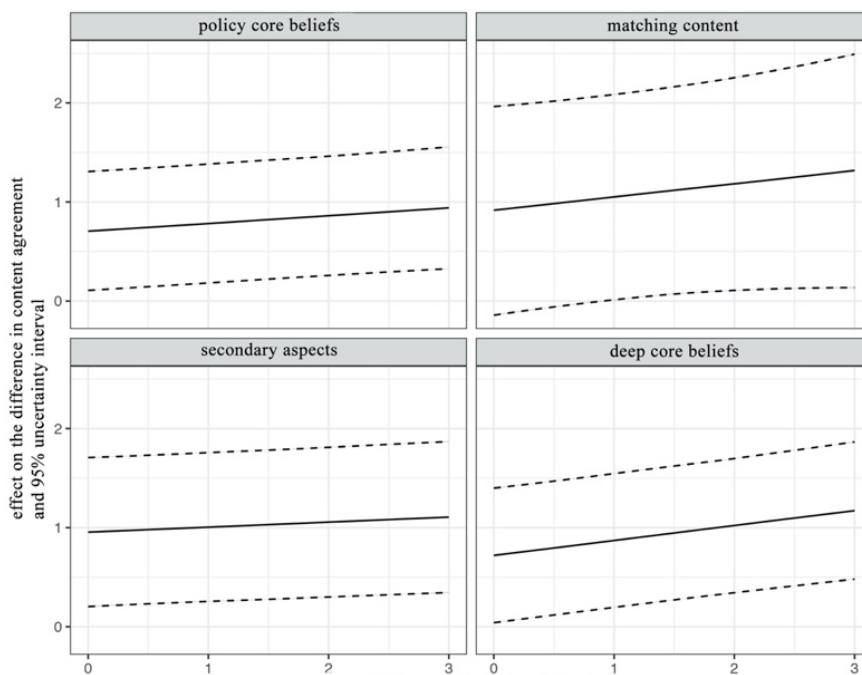


Abbildung 12 Überzeugungssysteme und parteiliche Identität

Die Ergebnisse zu den policy-bezogenen Kernüberzeugungen stimmen auch mit den Resultaten anderer empirischer Studien überein, die untersucht haben, wie sich die politische Orientierung auf Einstellungen und Überzeugungen zum Klimawandel auswirkt (Fielding & Hornsey, 2016, pp. 1-2; Goldberg, Gustafson, Ballew, Rosenthal, & Leiserowitz, 2019, pp. 2-4; Unsworth & Fielding, 2014, p. 131). So gelangen Unsworth und Fielding zu dem Ergebnis, Studierende, die ihre politische Identität im rechten Spektrum hervorgehoben haben, würden Policies zur Eindämmung des Klimawandels eher mit der Begründung ablehnten, sie glauben nicht an die anthropogenen Ursachen des Klimawandels, als

Studierende, die dieselbe politische Identität nicht explizit betonten (Unsworth & Fielding, 2014, p. 135).

Auch mit Blick auf die Koalitionsstruktur, die im Fallbeispiel untersucht wurde, konnte nachgewiesen werden, dass mit der zunehmenden Verbundenheit zu derselben Partei auch eine höhere Übereinstimmung in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen einhergeht. Nach Aussagen der Interviewteilnehmer würden die Parteien unterschiedliche Positionen in Hinblick auf den Ausbau von Radverkehrswegen an Hauptverkehrsstraßen, in der Diskussion über die Parkraumbewirtschaftung und bei dem Thema der „Last Mile Logistics“ vertreten (Interview 10; 00:25:12). Obwohl – je nach parteilicher Verbundenheit – unterschiedliche umweltorientierte Maßnahmen in der Verkehrspolitik befürwortet werden, sei der Abbau sozial-ökologischer Ungleichheiten in der Verkehrspolitik *„zwar ein Thema des Parteienwettbewerbs“* gewesen. Ergänzt wurde diese Äußerung aber um den Zusatz, es habe kein Parteienwettbewerb *„in der erwarteten Form“* stattgefunden (Interview 01; 00:11:15). Mehreren Experten zufolge herrsche – insbesondere auf Quartiers-ebene zwischen den Parteien im Ortsbeirat – Einigkeit darüber, eine umweltorientierte Entwicklung der Verkehrspolitik voranzutreiben (Interview 07; 00:17:17). Das Erkennen dieser Dringlichkeit sei *„keine Schikane, sondern notwendig [...] um die Situation zu verbessern“* (Interview 01; 00:13:45). Auch habe sich der Konsens darüber etabliert, dass *„Bornheim voll bebaut sei“*, weshalb die Option weg falle, mehr Parkhäuser zu bauen (Interview 01; 00:14:08).

Dieses Resultat wird auch unter Einbeziehung der Ergebnisse bestätigt, die aus den Daten des parlamentarischen Informationssystems und der Medienanalyse hervorgegangen sind. Schließlich hat die thematische Verlagerung des ehemals gereiften Subsystems in Richtung eines neu aufkommenden Subsystems zu einer stärkeren Zusammenarbeit der Stakeholder geführt. Ein Experte sprach im Zuge der Debatte über den Wandel der Verkehrspolitik, die in den 80er- und den 90er-Jahren stattfand, von *„ideologischen Kämpfen“* (Interview 09; 00:15:50). Damals konnte noch eine Orientierung an *„der Idee der autogerechten Stadt“* beobachtet werden, die sich in den Fragen widerspiegelte, ob das Fahrrad überhaupt als Fortbewegungsmittel anerkannt werden und die Autos langsamer fahren sollten (Interview 09; 00:15:50). Auch wurde in den Interviews berichtet, es habe früher mehr Tabuthemen gegeben. Weder war eine Diskussion über die City Maut möglich, noch wurden Ideen wie die Reduzierung von Parkplätzen oder die Verringerung von Fahrstreifen in den kommunalpolitischen Diskurs eingebracht (Interview 07; 00:30:19). Aktuell könne eine *„Vermainstreamung“* beobachtet werden, die damit einhergehe, dass *„große*

Schlachten“ über Argumente für und gegen das Radfahren sowie über die mögliche Einführung von Tempo 30 Zonen der Vergangenheit angehören würden (Interview 09; 00:25:04).

9.6 Hypothesen zur Projektidentität

Nachdem die parteiliche Identität als Grundlage für die Ausbildung gemeinsamer Überzeugungen bestätigt wurde, galt es im nächsten Schritt zu überprüfen, ob Akteure, die Mitglieder in der Projektsteuerungsgruppe sind, größere Ähnlichkeiten bezüglich der inhaltlichen Übereinstimmung, den policy-bezogenen Kernüberzeugungen und den sekundären Aspekten aufweisen. Es wird vermutet, dass bei den Befragten, die sich in der Projektsteuerungsgruppe engagieren, eine Verbundenheit mit dem Projekt und der Austausch mit den anderen Teilnehmern dazu beigetragen haben könnte, ähnliche Überzeugungen zu vertreten respektive projektbezogene Überzeugungen zu übernehmen. Daher wurden erneut folgende vier Hypothesen formuliert, die annehmen, die informelle Identität begünstige Übereinstimmungen in den verkehrspolitischen Überzeugungssystemen:

H4a: Personen, die Mitglieder der Projektsteuerungsgruppe sind, glauben miteinander eine höhere inhaltliche Übereinstimmung aufzuweisen als mit Akteuren, die nicht in der Projektsteuerungsgruppe tätig sind.

H4b: Akteure, die Mitglieder der Projektsteuerungsgruppe sind, stimmen in policy core beliefs eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht in der Projektsteuerungsgruppe tätig sind.

H4c: Akteure, die Mitglieder der Projektsteuerungsgruppe sind, stimmen in den sekundären Aspekten eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht in der Projektsteuerungsgruppe tätig sind.

Für die analoge Herangehensweise wird – ähnlich wie im Abschnitt zur organisationalen Identität – mit der folgenden Modellgleichung vorgegangen:

$$\delta_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \text{psg}_{ij} + \gamma_i + \gamma_j + \varepsilon_{ij}, \quad i = 1, \dots, m, j = 1, \dots, m, i \neq j$$

In obiger Formel bezeichnet psg_{ij} eine Dummy-Variable die angibt, ob Person i und j Mitglieder der Projektsteuerungsgruppe sind. Das Parameter β_1 beschreibt damit den erwarteten Unterschied in δ_{ij} zwischen Personen, die Mitglied in der Projektsteuerungsgruppe sind und Personen, die diese informelle Identität nicht miteinander teilen. Die Ergebnistabelle sieht wie folgt aus:

Tabelle 8 Ähnlichkeit in den Überzeugungssystemen bei derselben Projektidentität

	Estimate	Lower	Upper	P-Value
Inhaltlich	-0,178	-0,401	0,282	0,131
Policy Core Beliefs	-0,027	-0,140	-0,037	0,635
Sekundäre Aspekte	0,044	-0,143	-0,090	0,510

Zusammenfassend erhalten wir folgende gemischte Ergebnisse, die statistisch nicht abgesichert sind:

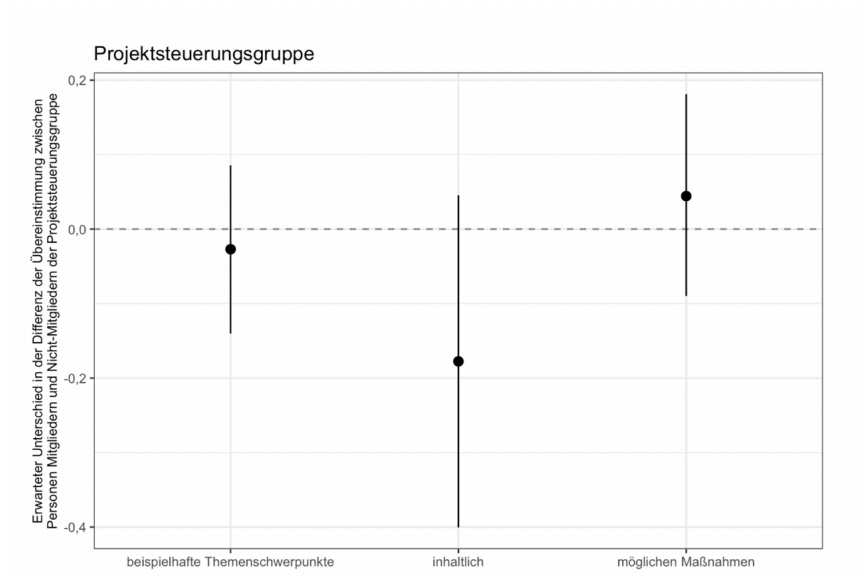


Abbildung 13 Überzeugungssysteme und informelle Identität

Da keine statistisch gesicherten Aussagen über den Zusammenhang zwischen der Projektidentität und einer erhöhten Übereinstimmung in den Überzeugungssystemen getroffen werden können, wird die Rolle der informellen Identität nachfolgend für die weiterführende Diskussion im Zusammenhang mit den Aussagen eines Interviewteilnehmers erörtert. So wies ein politischer Akteur im Rahmen des Interviews darauf hin, er habe „*im Leben diese und jene Erfahrung mit dieser und jener Sitzung gehabt und wie das alles verlaufen*“ sei und „*wer miteinander konnte und wer nicht*“ (Interview 09; 00:59:44). Davon ausgehend habe er in den Sitzungen der Projektsteuerungsgruppe den Eindruck gehabt, in einen „*Rollenkonflikt hineinzukommen, [...] da [einige Teilnehmer¹¹] von sich aus denken, sie würden den Laden steuern. Und da kam es glaube ich untergründig vielleicht mal zu einer Irritation*“ (Interview 09; 01:05:35). Diese Aussagen sind zunächst ein wichtiger Hinweis, da sie auf Spannungen innerhalb des Projekts hindeuten, die möglicherweise dazu beigetragen haben könnten, dass die Projektidentität – im Verhältnis zu anderen Identitäten –

¹¹ Aus Gründen der Anonymität wurde auf die namentliche Nennung der Teilnehmer verzichtet

schwächer ausgeprägt gewesen war. Infolgedessen könnte die Projektidentität in Entscheidungssituationen nicht salient geworden sein, was wiederum eine Verwirklichung der projektbezogenen Ziele erschwert haben könnte. Als erste Gegenmaßnahme kann bei vergleichbaren Projekten, die sich in der Konzeptionsphase einer nachhaltigeren Verkehrspolitik befinden, empfohlen werden, im Vorfeld explizit deutlich zu machen, dass das Projekt nicht dazu dient, Ziele zu legitimieren, die bereits im Vorfeld entschieden wurden.

9.7 Hypothesen zur sektoralen Identität

Im letzten Abschnitt wird überprüft, ob Akteure, die in demselben Sektor tätig sind, höhere thematische Übereinstimmungen aufweisen. In Anlehnung an die Hypothesen zur Rolle der anderen Identitäten wurden für die sektorale Zugehörigkeit ebenfalls vier Hypothesen formuliert, die wie folgt lauten:

H5a: Akteure, die im gleichen Sektor tätig sind, stimmen in policy core beliefs eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht in demselben Sektor beschäftigt sind.

H5b: Akteure, die im gleichen Sektor tätig sind, stimmen in policy core beliefs eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht in demselben Sektor beschäftigt sind.

H5c: Akteure, die im gleichen Sektor tätig sind, stimmen in den sekundären Aspekten eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht in demselben Sektor beschäftigt sind.

H5d: Akteure, die im gleichen Sektor tätig sind, stimmen in den deep core beliefs eher miteinander überein als mit Akteuren, die nicht in demselben Sektor beschäftigt sind.

Während sich Hornung et al. auf bisherige Forschungsbeiträge beziehen, die die sektorale Identität vor allem in der Gesundheitspolitik oder in der Militär- und Sicherheitspolitik untersucht haben, sind für das vorliegende Beispiel insbesondere die sektoralen Zugehörigkeiten zu dem Verkehrssektor von Relevanz, die nachfolgend unter Einbeziehung der Aussagen diskutiert werden, die in den Interviews getätigt wurden (Genieys & Hassenteufel, 2015, p. 284; Hornung et al., 2019, p. 221). Auch der Einfluss der sektoralen Identität auf die inhaltliche Übereinstimmung, die beispielhaften Themenschwerpunkte, die möglichen Maßnahmen und die persönlichen Werte wird analog wie zuvor analysiert. Die Modellformel lautet daher:

$$\delta_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \text{sektor}_{ij} + \gamma_i + \gamma_j + \varepsilon_{ij}, \quad i = 1, \dots, m, j = 1, \dots, m, i \neq j$$

Das Dummy-Merkmal sektor_{ij} gibt an, ob Person i und j im gleichen Sektor tätig sind. Als Ergebnis erhalten wir folgende Tabelle:

Tabelle 9 Ähnlichkeit in den Überzeugungssystemen bei derselben sektoralen Identität

	Estimate	Lower	Upper	P-Value
Inhaltlich	0,073	-0,134	0,282	0,491
Policy Core Beliefs	-0,127	-0,217	-0,037	0,006
Sekundäre Aspekte	-0,021	-0,143	0,102	0,737
Deep Core Beliefs	0,050	-0,046	0,145	0,311

Eine statistisch abgesicherte Aussage kann nur für die policy-bezogenen Kernüberzeugungen getroffen werden. Hier zeigen Personen, die im gleichen Sektor aktiv sind, signifikant ähnlichere Antworten als Personen, die nicht in demselben Sektor beschäftigt sind.

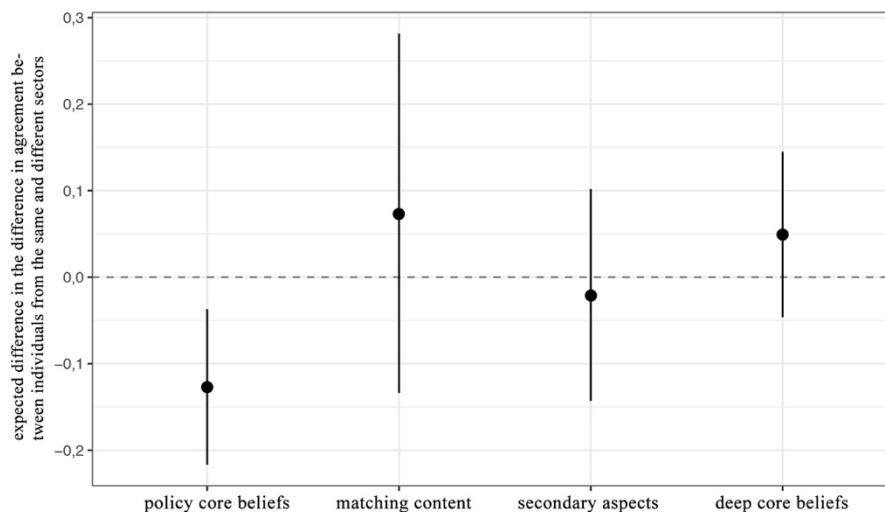


Abbildung 14 Überzeugungssysteme und sektorale Identität

Das Ergebnis, Akteure die in dem gleichen Sektor beschäftigt sind, würden miteinander eine höhere Übereinstimmung in policy-bezogenen Kernüberzeugungen aufweisen, kann unter Einbeziehung der Interviewergebnisse bestätigt und weiterführend diskutiert werden. Einen ersten Hinweis für die erhöhte Befürwortung policy-bezogener Kernüberzeugungen zwischen Akteuren, die in demselben Sektor tätig sind, liefert die Aussage, es herrsche in Frankfurt ein „spezifisches Sektoraldenken“ (Interview 02; 00:40:15). Auch wurde „die Mobilitätswelt in Frankfurt“ als ziemlich klein beschrieben. Aktuell würden etwa 12 Arbeitskreise existieren, in denen verschiedene Themen wie neue Mobilität, Busverkehr und Radverkehr besprochen werden. Oft würden dort dieselben Leute aufeinandertreffen, sodass Netzwerke und Kooperationen entstünden (Interview 02; 00:32:45).

Als besonders wichtig wurden in dem Zusammenhang die Verkehrssicherheitskonferenzen und die Lenungskreissitzungen genannt, die regelmäßig im HOLM stattfinden würden. Im Rahmen dieser Veranstaltungen würden die Teilnehmer über Themen wie die Vision Zero sprechen und gemeinsam Konzepte über mögliche Entwicklungen der Verkehrslage diskutieren (Interview 02; 00:46:22). In den Gremien würden die Beteiligten *„nicht übereinander, sondern miteinander sprechen“*, was nach der Einschätzung eines Experten ein wichtiger Schlüssel für die gemeinsame Entwicklung von verkehrsplanerischen Konzepten gewesen sei (Interview 02; 00:46:22). Diese Ergebnisse liefern uns einen wichtigen Hinweis dafür, dass Arenen wie das HOLM neben der Bildung von Netzwerken auch die Vertrauensbildung zwischen den Stakeholdern positiv beeinflussen können, da die Teilnehmer darin verstärkt miteinander statt gegeneinander arbeiten. Daraus könnte die Vermutung abgeleitet werden, dass Beteiligungsforen nicht nur den Dialog auf kommunaler Ebene begünstigen. Möglicherweise reduzieren sie auch das Konfliktlevel zwischen den Stakeholdern, sodass Lernprozesse zwischen den Teilnehmern angestoßen und policy-bezogene Kernüberzeugungen leichter im gemeinsamen Dialog angepasst werden können.

9.8 Gemeinsame Ziele – Gemeinsame Gruppenidentitäten

Die Cross-Fertilization aus dem ACF und der SIPP hat dazu beigetragen, die zweite *foundation* entlang der Frage theoretisch weiterzuentwickeln, ob gemeinsame Gruppenidentitäten zu einer erhöhten Übereinstimmung in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen führen. Im Vorfeld wurden fünf Gruppenidentitäten (Region, Partei, Organisation, Sektor, Projektsteuerungsgruppe) identifiziert, anhand derer untersucht wurde, ob die Stärke der Verbundenheit mit einer sozialen Gruppe dazu beiträgt, dass die Mitglieder erhöhte Übereinstimmungen in den Überzeugungssystemen aufweisen. Statistisch signifikante Ergebnisse konnten bei der organisationalen, der sektoralen und der parteilichen Identität erzielt werden. Die Zugehörigkeit zu diesen sozialen Gruppen führte zu einer erhöhten Ähnlichkeit in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen, die von den Mitgliedern vertreten wurden. Aus dieser Perspektive können Überzeugungen als Ergebnis und damit als Indikator für die Gruppenzugehörigkeit betrachtet werden.

Hinsichtlich der organisationalen Identität erwies sich die Hypothese als zutreffend, dass Personen, die in derselben Organisation tätig sind, höhere Übereinstimmungen in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen aufweisen. Als eine der möglichen Ursachen wurden die klar abgegrenzten Zuständigkeiten am Beispiel der planenden Ämter beschrieben.

Aus den Interviews ging ebenfalls hervor, dass die Befragten – sofern sie in einer Organisation beschäftigt waren – ihre Zugehörigkeit zu einer Organisation stark betonten. Es besteht daher eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die organisationale Identität in Entscheidungssituationen salient wird, wenn sie in den Interviews explizit hervorgehoben wurde. In der Praxis greifen Mitglieder verschiedener Organisationen zudem oft auf wissenschaftliche Studien zurück, um andere Stakeholder von ihren Positionen zu überzeugen. Als besonders erfolgreich hat sich die Strategie erwiesen, zielgruppenspezifische Studienergebnisse zu präsentieren. Während die CDU mit Studien beeinflusst werden konnte, die die Überlastung der Verkehrslage als ursächlich für eine hohe Anzahl Straßenverkehrstoter betrachten und damit auf das Problem der Verkehrssicherheit referieren, werden der IHK verschiedene Studien vorgelegt, aus denen hervorgeht, wie der Einzelhandel durch die Einführung einer Maut oder die Schaffung verkehrsberuhigter Bereiche profitieren würde (Interview 02; 01:45:24).

Der gezielte Einsatz von *scientific evidence* scheint also in der Phase des kollaborierenden Subsystems genau dann eine große Überzeugungskraft zu besitzen, wenn die den Studien zugrundeliegende Problemstellung einen zielgruppenspezifischen Nutzen bringt, sei es durch die mögliche Gewinnung von Wählerstimmen oder durch die Hervorhebung ökonomischer Vorteile für die Gewerbetreibenden (Interview 02; 01:45:24). Auch für die parteiliche Identität haben sich die Hypothesen bestätigt, dass Personen mit zunehmender parteilicher Verbundenheit höhere Übereinstimmungen in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen und in den *deep core beliefs* aufweisen. Dennoch ging sowohl aus den Interviews als auch aus dem Datensatz, der über das parlamentarische Informationssystem erhoben wurde, hervor, die umweltorientierte Entwicklung der Verkehrspolitik könne nicht mehr ein „klassisches“ Thema des Parteienwettbewerbs eingestuft werden. Ebenso wie im rivalisierenden Subsystem existieren aktuell noch Unterschiede in den parteipolitischen Zielsetzungen, aber die ideologischen Kämpfe, die in den 80er- und 90er-Jahren um die Anerkennung des Radverkehrs und die Reduzierung von Parkplätzen und Fahrstreifen geführt wurden, gehören mittlerweile der Vergangenheit an (Interview 09; 00:25:04).

Die Hypothesen über die informelle Identität respektive über die Mitgliedschaft in der Projektsteuerungsgruppe konnten abschließend weder bestätigt noch endgültig widerlegt werden, da keine eindeutigen Ergebnisse erzielt wurden. Obwohl keine statistisch abgesicherten Aussagen getroffen werden konnten, ging aus den Aussagen eines Interviewteilnehmers hervor, es sei zu Rollenkonflikten gekommen, die aus seinem Eindruck

resultierten, einige Projektmitglieder hätten das Projekt steuern wollen. Da Spannungen die Verbundenheit mit dem Projekt herabsetzen und dazu führen können, dass diese Art der informellen Identität in Entscheidungssituationen nicht salient wird, könnte auch die Vertretung und Durchsetzung projektbezogener Ziele als weniger wichtig erachtet werden. Es wird daher empfohlen, bei zukünftigen Projekten in der Verkehrsplanung im Vorfeld zu betonen, dass das Projekt nicht dazu dient, bereits feststehende Ziele zu legitimieren, sondern einen offenen Dialog zu fördern, in dem auch Rollenverständnisse der Teilnehmer klar definiert werden.

Ebenso wie bei den Hypothesen zur organisationalen und zur parteilichen Identität konnten auch bei Personen mit derselben sektoralen Identität nachgewiesen werden, dass diese eher miteinander in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen übereinstimmen als mit Personen, die nicht in demselben Sektor beschäftigt sind. Im Zusammenhang mit den Aussagen, die in den Interviews getroffen wurden, konnte ein „Sektoraldenken“ (Interview 02; 00:40:15) als erste Ursache identifiziert werden, das typisch für die Stadt Frankfurt sei. Begünstigt wurde die sektorale Zusammenarbeit durch Arbeitskreise und Lenkungskreissitzungen. Da in den etwa 12 Beteiligungsforen wiederholt dieselben Personen anwesend seien, würde der gemeinsame Dialog gefördert werden. Das hat zu der Annahme geführt, Arenen wie das HOLM können dazu beitragen, die sektorale Zusammenarbeit zu erleichtern und womöglich auch den Austausch und die Übernahme policy-bezogener Kernüberzeugungen erleichtern, indem sie das Konfliktniveau zwischen den Stakeholdern reduzieren. Als weiteres Erfolgskriterium für andere Städte wird daher empfohlen, regelmäßige Beteiligungsforen mit einem konstanten Teilnehmerkreis einzurichten, um die Vertrauensbildung zwischen den Stakeholdern zu fördern.

10 Die soziale Konstruktion von Gruppenidentitäten

Der letzte Teil der Arbeit schließt an das Ergebnis an, Gruppenidentitäten würden die Grundlage für die Übernahme policy-bezogener Kernüberzeugungen darstellen. Für den Ausgangspunkt der zweiten Cross-Fertilization, die die bisherigen Erkenntnisse über die Gruppierung der Akteure zu Koalitionen erweitert, werden die Aussagen eines Interviewteilnehmers herangezogen, der – wenn er über die Konstruktion verkehrspolitischer Probleme aus der Sicht seiner Organisation sprach – das Wort „wir“ benutzte und sich damit als *ingroup* beschrieb, während er sich über den Einsatz von Sprache zugleich von den Mitarbeitern und Zielsetzungen anderer Organisationen abgrenzte (Interview 07;

00:17:17). Aufgrund der diskursiven Konstruktion von Problemdefinitionen bei gleichzeitiger Unterscheidung zwischen *ingroup* und *outgroup* beruht die zweite Cross-Fertilization auf der Annahme, Gruppenidentitäten unterlägen einer sozialen Konstruktion.

Es wird daher mit dem Argument begonnen, die Selbstkategorisierung und die Kategorisierung anderer sozialer Gruppen, die für den Aufbau einer Identität notwendig sind, seien eng mit der Frage verbunden, wie Einzelpersonen ihre Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen durch den Einsatz von Sprache argumentativ begründen (Bamberg et al., 2011, p. 178; Duszak, 2002, p. 1; Hogg & Reid, 2006, p. 11; Peters & Zittoun, 2016, p. 45). Jedes Individuum bewege sich demnach in einer Vielzahl von sozialen Gruppen, in denen Identitäten diskursiv konstruiert und ausgehandelt werden (De Fina, Schiffrin, & Bamberg, 2006, p. 2; Robinson & Tajfel, 1996, p. 209). Es wird daher eine theoretische Synthese zwischen einer diskursanalytischen Perspektive und der SIPP vorgeschlagen, die einen Mehrwert für die Erklärung der Koalitionsbildung hinsichtlich der sozialen Konstruktion von Gruppenidentitäten auf der Basis gemeinsamer Storylines bietet.

10.1 Die Strömungen der interpretativen Policy-Forschung

Die Annahme, die Wirklichkeit und damit auch die diskursive Verhandlung von Gruppenidentitäten unterlägen einer sozialen Konstruktion, führt zu einer post-positivistischen Policy-Analyse (Fischer, 1998, p. 135; Fischer, 2003, p. 109; Schneider & Ingram, 2012, p. 84). In dieser interpretativen Ausrichtung haben sich unterschiedliche Strömungen manifestiert, die Hajer und Waagenaar als „*interpretation, deliberation and practice orientation*“ beschreiben (Y. Li & Wagenaar, 2019, p. 2). Aufgrund der verschiedenen Strömungen muss die Entscheidung, welche diskursanalytische Perspektive gewählt wird, um ein konkretes Fallbeispiel zu analysieren, immer in Anbetracht der Forschungsfrage getroffen werden (Kleinschmit, Böcher, & Giessen, 2009, p. 310). Doch welche Alternative propagiert die interpretative Policy-Forschung, die sich explizit vom ACF unterscheidet?

Diese Perspektive nimmt an, Akteure würden sich nicht entlang stabiler Kernüberzeugungen, sondern auf der Basis generativer Storylines zu Koalitionen zusammenschließen. Damit tritt die Fokussierung auf klar identifizierbare Überzeugungen aus einer ACF-orientierten Perspektive in den Hintergrund. Veränderungen in der Koalitionsbildung werden nicht anhand policy-bezogener Kernüberzeugungen erklärt, sondern auf die Einführung neuer Ideen und Konzepte in die Diskurslandschaft zurückgeführt. Statt den Fokus auf

(begrenzt) rational handelnde Akteure zu richten, die sich auf der Grundlage klar identifizierbarer Überzeugungen zusammenschließen, begreift der *argumentative turn* die Sprache als ein Bedeutungssystem, das den Menschen dazu verhilft, die Wirklichkeit zu konstruieren (Allmendinger, 2002, p. 88; Howlett & Ramesh, 1998, p. 467; Yanow, 1995, pp. 111-112). Der *argumentative turn*, der in den 90er-Jahren entstanden ist, vereine Peters zufolge „*discourse analysis, deliberation and deliberative democracy, consensus conferences and citizens' juries, participatory exercise and local knowledge* (Peters & Zittoun, 2016, p. 45).“ Anstatt die technischen Fakten zu beurteilen, argumentieren die Post-Positivisten, Politik sei im Allgemeinen eine Art Deutungsarbeit (Hajer, 2002a, p. 62). Ihr Forschungsinteresse beruht auf sozialen Werten, die zur Interpretation der Welt herangezogen werden (Hajer et al., 1993, p. 108; Li & Wagenaar, 2019, p. 4).

Unter dem Stichwort der *deliberative interaction* oder auch der *deliberative governance* wird ein kollaborierender Dialog verstanden, der zwischen den Stakeholdern mit unterschiedlichen Interessen geführt werde (Innes & Booher, 2003, p. 33; Jung, Mazmanian, & Tang, 2009, p. 9). Als normative Grundlage dient das Konzept der *communicative rationality*, das ursprünglich von Jürgen Habermas entwickelt wurde (Hajer et al., 2003, p. 128). Forschungsbeiträge, die der zweiten Richtung zuzuordnen sind, verstehen die kollaborierenden Dialoge nicht nur als Methode, die die Lösung von Problemen erleichtert. Sie unterstreichen ihre adaptive und kreative Dimension, die zur Entstehung neuer Netzwerke und zur Verbreitung von Wissen zwischen den Stakeholdern beitrage (Bartels, Wagenaar, & Li, 2020, pp. 3-5). In einer der bekanntesten Arbeit dieser Strömung wird von Dryzek darauf verwiesen, deliberative Prozesse fänden vermehrt in kleineren Formaten wie Bürgerbeteiligungsforen statt, in denen nur eine begrenzte Zahl an Personen teilnehmen, die wenige Funktionen, Rollen und Positionen vertreten (Dryzek, 2002, p. 4; Li & Wagenaar, 2019, p. 3). Das Aufkommen der dritten Strömung, der *practice orientation* kann auf die Arbeiten von Martin Rein zurückgeführt werden, der – in späterer Zusammenarbeit mit Donald Schön – vorschlug, politische Kontroversen über die Art und Weise zu erklären, wie ein bestimmtes Problem geframed werde (Hajer et al., 2003, p. 141; Rein & Schön, 1991, p. 283).

Die Framing-Analyse liefere also eine Antwort auf die Frage, wie ein bislang unlösbares Problem definiert werden könne (Fischer, 2003, pp. 145-147; Rein & Schön, 1991, pp. 281-283; Yanow & Schwartz-Shea, 2015, p. 109). Doch mit welchen rhetorischen Mitteln und Instrumenten kann ein umstrittenes Problem geframed werden? Yanow schlägt vor, Kategorien zu bilden, die dazu dienen, bestimmte Kriterien hervorzuheben, sie einander

zuzuordnen und wieder andere zu verschweigen (Yanow, 2000, p. 11). Die Art und Weise, wie Metaphern und Narrative eingesetzt werden, um Kategorien zu bilden, beeinflusse, wie ein bestimmtes Problem wahrgenommen werde (Van Hulst & Yanow, 2016, p. 9).

10.1.1 Die Cross-Fertilization aus SIPP und einer diskursanalytischen Perspektive

Die Frage, wie Probleme wahrgenommen und wie Werte und Zielsetzungen anhand von Storylines artikuliert werden, wirkt sich darauf aus, wer sich als soziale Gruppe zusammenschließt (Montpetit, Rothmayr, & Varone, 2005, p. 124; Schneider & Ingram, 2005, pp. 16-17). Eine Gruppenidentität ergibt sich aus der diskursiven Konstruktion von Assimilation und Differenz. Jedes Individuum bewegt sich in einer Vielzahl von sozialen Gruppen, in denen Identitäten diskursiv konstruiert und ausgehandelt werden (Yanow & Van der Haar, 2013, p. 243). Insbesondere die Existenz von Anderen spielt daher eine wichtige Rolle bei der Konstruktion der eigenen Identität (Roccas & Brewer, 2002, p. 88; Schneider & Ingram, 2005, p. 17). In Prozessen der Inklusion und der Exklusion weist eine Gruppe einer anderen Gruppe bestimmte Eigenschaften zu (James & Shadd, 2001, p. 27).

Aus diesem Grund können die Spannungen und Wechselwirkungen, die für die Konstruktion einer Identität notwendig sind, nur durch die Formulierung von Storylines überwunden werden (Fischer, 2003, p. 88). Da sich jedes Individuum in zahlreichen sozialen Gruppen bewegt, wird es seine unterschiedlichen Gruppenzugehörigkeiten diskursiv begründen (Korobov, 2010, p. 265). Die Einheiten der Kollektive variieren von greifbaren Einheiten wie der organisationalen oder der sektoralen Mitgliedschaft bis hin zu abstrakten Einheiten wie der regionalen Verbundenheit (Hornung et al., 2019, p. 212). Die Formulierung von narrativen Storylines ermöglicht es dem Erzähler, eine kollektive Identität zu konstruieren, indem er die Denk-, Handlungs- und Wahrnehmungsschemata seiner sozialen Gruppe annimmt (Brown, 2006, pp. 733-734; Prins, van Stekelenburg, Polletta, & Klandermans, 2013, p. 84).

Trotz der scheinbaren Vereinbarkeit von der SIPP mit einer diskursanalytischen Perspektive, die sich aus der zuvor beschriebenen sozialen Konstruktion von Gruppenidentitäten ergibt, steht auch diese Cross-Fertilization vor einer Herausforderung. Die SIT wird in der Literatur dafür kritisiert, dass sie von einer prädiskursiven Existenz von Gruppenidentitäten ausgehe (Benwell & Stokoe, 2006, p. 25). Eine solche Sichtweise widerspricht der konstruktivistischen Auffassung, die die Identitätsbildung als dynamischen Prozess begreift, der die zentrale Rolle von Sprache betont (Lauring, 2008, p. 347). Eine Möglichkeit, die komplementären Verständnisse von Identität miteinander in Einklang zu bringen,

liegt in der Besonderheit der medialen Kommunikation begründet. In der Berichterstattung der tagesaktuellen Zeitungen werden kollektive Identitäten und in Angrenzung dazu auch (kollektive) Feindbilder bestätigt, neu verhandelt und transformiert (Fairclough, 2013, p. 397; Van Dijk, 1994, pp. 315-317). Aus dieser Perspektive kann die mediale Kommunikation dazu beitragen, die a priori festgelegte ingroup/outgroup-Opposition aufzuweichen (Schieferdecker & Wessler, 2017, pp. 1-2). Auf dieser theoretischen Grundlage wurden vier Hypothesen entwickelt, die davon ausgehen, gemeinsame Gruppenidentitäten würden die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Mitglieder dieselbe Storyline teilen.

H1: Akteure, die derselben Partei angehören, formulieren eher dieselbe storyline als Akteure, die verschiedenen Parteien angehören.

H2: Akteure, die im gleichen Sektor arbeiten, teilen eher eine Storyline als Akteure, die in verschiedenen Sektoren arbeiten.

H3: Akteure, die in der gleichen Organisation beschäftigt sind, teilen mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Storyline im Vergleich zu Akteuren, die in einer anderen Organisation beschäftigt sind.

H4: Akteure, die dem gleichen Geschlecht angehören, teilen mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Storyline im Vergleich zu Akteuren, die in einem anderen Geschlecht angehören.

Bevor der theoretische Rahmen dargelegt und die Hypothesen getestet werden, muss im Vorfeld auf die Schwierigkeit verwiesen werden, Hypothesen mittels einer Regressionsanalyse zu testen ¹², die in der Cross-Fertilization auf den Annahmen der interpretativen Policy-Forschung basieren. In dieser Ausrichtung der Policy-Forschung wird weder darauf geachtet, verschiedene Personen in die Kodierung der Daten einzubinden, noch werden Reliabilitätsanalysen durchgeführt. Ebenso werden kausale Zusammenhänge infrage gestellt und es wird darauf verzichtet, Hypothesen aufzustellen, die es empirisch zu falsifiziert gilt (Fischer, 2003, pp. 113-114). In dieser Vorgehensweise liegt der größte Unterschied zum ACF begründet, das dazu dient, anhand vorab definierter Kriterien falsifizierbare Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu identifizieren, auf deren Grundlage Hypothesen formuliert, geprüft und modifiziert werden sollen (Jones & McBeth, 2010, p. 337).

An diesem Punkt muss sich die Arbeit der kritischen Frage stellen, ob bzw. inwiefern die Wahl dieser kritischen Perspektive mit dem positivistischen Ansatz der Arbeit vereint

¹² Für den Test der Hypothesen erfolgte erneut eine Zusammenarbeit mit Dr. Paul Schmidt, der für die Erstellung der Regressionsmodelle zuständig war.

werden kann. Eine wesentliche Herausforderung besteht darin, dass die interpretative Policy-Forschung – unter Berücksichtigung der diskursiven Konstruktion sozialer Identitäten – kontextbasierte Sinnbildungsprozesse erforscht, während positivistische Ansätze darauf abzielen, universalgültige Gesetzmäßigkeiten zu erforschen, indem Hypothesen anhand vorab definierter Kriterien formuliert und anschließend getestet werden. Diese Arbeit zielt jedoch nicht darauf ab, die unterschiedlichen Ansätze theoretisch und methodisch widerspruchsfrei zu vereinen, sondern sie füreinander zu öffnen, um weiterführende Erkenntnisse über zwei verschiedene Wissensarten zu gewinnen, die eine unterschiedliche theoretische und methodische Übersetzung erfordern. Anhand der interpretativen Perspektive wird eine Art verstehendes Wissen gewonnen, das – in der Tradition von Weber – auf dem wissenschaftlichen Prozess des Deutens und des Fremdverstehens basiert. Ergänzend dazu ermöglicht es der positivistische Ansatz, ein erklärendes Wissen zu produzieren, das auf der direkten und nüchternen Betrachtung einer objektiven Welt basiert und – in der Tradition von Durkheim – variablenbasiert gewonnen wird. Diese Differenz der beiden Wissensarten rechtfertigt den epistemologischen Bruch, weil sie dazu beiträgt, die Rolle von Gruppenidentitäten bei der Bildung von Koalitionen aus einer holistischeren Perspektive zu betrachten. Auf diese Weise werden die unterschiedlichen Ansätze zwar nicht widerspruchsfrei miteinander synthetisiert, aber sie werden füreinander geöffnet, sodass die Erklärungskraft durch die Berücksichtigung der beiden Wissensformen erhöht wird.

Bevor die Cross-Fertilization aus der SIPP und einer diskursanalytischen Perspektive erfolgt, wurde im ersten Schritt untersucht, wie sich die Diskurslandschaft verändert hat. Es wird der Frage nachgegangen, welche Diskurskoalitionen über die Entwicklung der Verkehrslage entstanden sind und wie sich die Einführung neuer Ideen und Konzepte auf die Zusammensetzung der Diskurskoalitionen ausgewirkt hat. Zunächst werden die Diskurse induktiv anhand der Aussagen der Interviewteilnehmer rekonstruiert, ohne dass zuvor Hypothesen formuliert wurden. Diese Vorgehensweise steht im Einklang mit der interpretativen Policy-Forschung, die davon absieht, Hypothesen anhand vorab definierter Kriterien empirisch zu testen (Jones & McBeth, 2010, p. 337). In der anschließenden Zusammenführung der beiden komplementären theoretischen Perspektiven werden jedoch im Vorfeld Hypothesen formuliert, die anschließend mittels einer logistischen Regressionsanalyse getestet werden.

Dieses Vorgehen wird erstens damit gerechtfertigt, es handele sich bei der Cross-Fertilization mit der SIPP nicht mehr um ein „rein“ interpretatives Vorgehen. Zweitens kann mit dieser Entscheidung an die vorherigen Ergebnisse angeschlossen werden, Überzeugungen seien das Ergebnis und können daher als Indikator für die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe betrachtet werden. Nur werden diese Zwischenergebnisse um den Zusatz ergänzt, die Mitglieder würden die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe über den Einsatz von Sprache argumentativ begründen, indem sie dieselbe Storyline artikulieren. Diese Vorgehensweise ermöglicht es erstmals die Forschungsrichtung Koalitionsbildung anhand eines zusammenhängenden Sets neuer Hypothesen zu erweitern und damit Wissenslücken an der Schnittstelle zur wertorientierten Dynamik sozialer Gruppen zu schließen. Weiterhin birgt der Ansatz von Hajer – im Gegensatz zu einer „reinen“ ACF Perspektive – den Vorteil, dass Diskurskoalitionen einen größeren Akteurskreis umfassen (Fischer, 2003, p. 114), da sich auch Personen aus anderen Regionen an den Diskursen über die Entwicklung der Verkehrspolitik beteiligen können. Gerade im Zusammenhang mit der Untersuchung verkürzter Storylines liegt ein Gewinn der multiperspektivistischen Herangehensweise darin, nicht nur frankurtspezifische Koalitionsbildungsprozesse untersuchen zu können. Stattdessen werden aufgrund des höheren Abstraktionslevels durch die Betrachtung verkürzter Storylines anwendungsorientierte Ergebnisse produziert, deren Übertragbarkeit auf andere Großstädte im Fazit skizziert wird. Der Vorteil liegt darin, nicht nur neue Möglichkeiten der theoretischen Weiterentwicklung vorzuschlagen, sondern gleichzeitig erste Impulse zu liefern, mit denen die Verkehrswende auch in anderen Städten mit ähnlichen institutionellen Gegebenheiten vorangetrieben werden kann. Dafür wird nachfolgend beschrieben, welche unterschiedlichen Definitionsmöglichkeiten von Storylines in der Literatur existieren und auf welcher theoretischen Grundlage die Rekonstruktion der Storylines anhand der Aussagen der Interviewteilnehmer erfolgt ist.

10.1.2 Datenerhebung

Für die Analyse der Diskurslandschaft über die Entwicklung der Verkehrspolitik in Frankfurt am Main ist die Identifizierung von Problemdefinitionen und den dazugehörigen Storylines von zentraler Bedeutung. Die Beantwortung der Frage, wie sich die Storylines über die Verkehrsplanung seit den 90er-Jahren entwickelt haben, kann dazu beitragen, Veränderungen in den Stakeholder-Konstellationen zu identifizieren und Schlüsselakteure auf der Grundlage ihrer spezifischen Interpretationsmuster und Realitätskonzepte relational

zueinander zu positionieren. Im Vorfeld wurde zunächst entschieden, die Storylines induktiv aus dem Material zu rekonstruieren. Gegenüber einer deduktiven Herleitung besteht der Vorteil einer solchen Herangehensweise in der Erfassung fallspezifischer Besonderheiten. Doch bevor beschrieben wird, wie die Storylines identifiziert wurden, werden zunächst die verschiedenen Definitionen von Storylines in der interpretativen Policy-Forschung dargelegt, um anschließend zu diskutieren, welche Definition sich für die Untersuchung des vorliegenden Datenmaterials am besten eignet.

Ein Diskurs könne Hajer zufolge als eine Ansammlung „*von Ideen, Konzepten und Kategorien*“ betrachtet werden, anhand derer Phänomenen eine Bedeutung gegeben werde (Hajer, 1995, p. 44). Es handele sich um eine Sammlung von Ideen, die spezifische Denkweisen zu einem politischen Thema widerspiegeln. Am Beispiel seiner Untersuchung des sauren Regens demonstriert er, wie Diskurse gewisse Themen marginalisieren und andere inhaltliche Schwerpunkte in den Vordergrund rücken. Diskurse beziehen sich auf Denkweisen, Werte und grundlegende Ansätze zu Themen, während Storylines die Diskurse zusammenfassen, indem sie ein spezifisches Problem definieren (Hajer, 2002b, pp. 44-45). Hajer zufolge läge Storylines eine generative Komponente zugrunde, die er bei Laclau und Mouffe entlehnt (Gottweis, 2006, p. 470; Hajer, 2002b, p. 72). Demnach besäßen Storylines einen dynamischen Charakter, der ihnen die Funktion verleihe, Erzählungen zu generieren (Yuana, Sengers, Boon, Hajer, & Raven, 2020, p. 157). Oft werden sie vom Erzähler in der (teilweise fälschlichen) Annahme reproduziert, das Gegenüber wisse schon, was gesagt werden solle. Das führe häufig dazu, dass verkürzte Storylines einfach übernommen und reproduziert werden, während auf weiterführende Argumentationen verzichtet werde (Hajer & Versteeg, 2005, p. 177). Doch welche Vorschläge liefert die Policy-Forschung, um narrative Storylines zu konzeptualisieren?

Als eine der Begründerinnen der interpretativen Policy-Forschung rückt Stone bei der Betrachtung von Narrativen stilistische Elemente in den analytischen Fokus, indem sie untersucht, wie Metaphern und andere literarische Elemente eingesetzt werden, um Gewinner und Verlierer zu konstruieren (McBeth, Shanahan, Arnell, & Hathaway, 2007, p. 88; Møller & Stone, 2013, p. 590). Das NPF zeichnet sich durch ein spezifischeres Verständnis von narrativen Storylines aus. Vordergründig wird untersucht, auf welche Weise bestimmte Rollen wie „Helden“, „Opfer“ oder „Schurken“ in Narrativen konstruiert und geframed werden (Jones & McBeth, 2010, p. 340). Anders als Hajers dynamisch-generierende Perspektive auf Diskurse verleiht die Betrachtung bestimmter Frames, Plots und

Events dem NPF ein statischeres Verständnis (Hajer, 2009, p. 61). Aktuelle Beiträge über das NPF betonen jedoch, soziale Bedeutungszuschreibungen unterlägen immer auch einer gewissen Dynamik. So wurde das Geschlecht als Konzept vor 50 Jahren auf der Grundlage einer Dichotomie (männlich – weiblich) erfasst, während das Konzept heute vielschichtig begriffen und am besten mittels Selbstidentifikation gemessen werden könne (Jones, 2018, p. 740).

Als Materialgrundlage wurden erneut die Experteninterviews herangezogen, deren Ergebnisse bereits in die Diskussion des Fragebogens und in die Rekonstruktion des Subsystems eingeflossen sind. Ausgehend von der Frage, wie die diskursive Konstruktion von Problemen in der interpretativen Policy-Forschung erfolgt, kann die Frage diskutiert werden, ob diese Arbeit – in Anlehnung an das NPF – Narrative oder narrative Storylines untersucht. Auf den ersten Blick scheint viel für ein Vorgehen zu sprechen, das sich an dem NPF orientiert. Einerseits handelt es sich um einen positivistischen Ansatz, der sich dafür eignet, anhand vorab definierter Kriterien falsifizierbare Hypothesen zu formulieren, die wiederum anhand der zweiten Regressionsanalyse getestet werden könnten. Hinzu kommt, dass das NPF eine große Erklärungskraft für die erste Phase der diskursiven Polarisierung besessen hätte. Um eine mögliche Anwendung mit Blick auf die Zuschreibung von Rollen verkürzt zu skizzieren, hätten bspw. die industrienahen Akteure von den umweltorientierten Akteuren als Schurken bezeichnet werden können, weil sie das Fahrradfahren nicht als gleichwertiges Fortbewegungsmittel anerkannt haben. Wichtig ist jedoch, dass die Wahl für den Ansatz induktiv auf der Grundlage der Interviewaussagen getroffen wurde. Zwar wurde in den Interviews auf die ideologischen Kämpfe hingewiesen, dennoch wurden keine Rollenzuschreibungen artikuliert, die in einen zeitlich eingegrenzten Plot eingebettet wurden.

Stattdessen beschrieben die Interviewteilnehmer in ihren sprachlichen Argumentationen, wie Probleme diskursiv konstruiert werden und wie sich die Problemdefinitionen verändert haben. Anders als das eher statistische Verständnis von Narrativen anhand vorab definierter Kriterien im NPF (Rollenzuschreibungen, Plots, Settings) steht eine generative Konstruktion von Problemen im Vordergrund, die mit dem dynamischen Verständnis von narrativen Storylines einhergeht, das Hajer vertritt. Im Zusammenhang mit der Betonung von Gruppenidentitäten verwiesen die Interviewteilnehmer ungefragt darauf, wie die jeweiligen Gruppen ein bestimmtes verkehrspolitisches Problem definiert haben. So betonte ein Mitglied des VCD, der Verein nähme sich dem Thema Sicherheit an

und verwies auf die Radfahrer, die ein Jahr zuvor im Straßenverkehr in Frankfurt ums Leben gekommen seien (Interview 07; 01:45:24). Hier deutet sich an, dass der Verein die Verkehrsüberlastung als Problem der Verkehrssicherheit begreift. Um dem Problem entgegenzuwirken, argumentiert er, müsse der Verkehr „*integrativ gedacht*“ werden. Deshalb sei der VCD der einzige Verein, der die gesamtstädtische Förderung von Inter- und Multimodalität seit dessen Gründung im Jahr 1986 in der Satzung stehen habe (Interview 07; 01:30:57). Neben den verschiedenen Problemdefinitionen wurden als Lösungsvorschläge Konzepte wie die „*Vision Zero*“ genannt, sprich die Vermeidung von Verkehrstoten, auf deren Grundlage ein Problem definiert und eine darauf aufbauende Storyline formuliert wurde. Daher wurde entschieden, die Diskurse auf der Grundlage von Hajers Definition zu erfassen, der sie als Ensemble von Kategorien und Konzepten begreift, mit denen Probleme und Lösungsvorschläge diskursiv konstruiert werden (Hajer, 1995, p. 44). Daher vertritt diese Arbeit den Standpunkt, dass nachfolgend keine Narrative im Verständnis des NPF, sondern narrative Storylines untersucht wurden.

Das führt uns zu der Frage, wie Diskurse nach Hajers Verständnis anhand der Aussagen der Interviewteilnehmer rekonstruiert werden können. Es wird im Nachhinein darauf verzichtet, die Diskurse und deren Veränderungen in Gänze abzubilden, da kein „vollständiger“ Diskurs, sondern die Rolle von Gruppenidentitäten für die Formulierung von Storylines untersucht werden soll. Diese Entscheidung wird damit begründet, dass kein Diskurs jemals in Gänze abgebildet werden kann, da sich auch Personen oder Gruppen auf einem anderen Kontinent einem Diskurs über die Umgestaltung Verkehrspolitik anschließen können, die für die Untersuchung nicht erfasst wurden. Damit wächst die mögliche Teilnehmerzahl unbegrenzt an und aus diesem Grund würde selbst eine höhere Anzahl an Interviews keine vollständige Rekonstruktion der Diskurse ermöglichen. Statt zu versuchen, die Diskurse möglichst allumfassend zu erfassen, wurde auf der Grundlage von Hajers Definition entschieden, Konzepte und Kategorien aus den Interviews zu verwenden, um auf deren Grundlage Problemwahrnehmungen als auch die Storylines zu rekonstruieren, die die Diskurse stark verkürzt zusammenfassen.

Nach diesem Schema wurden insgesamt vier Diskurse (Stadtplanung, Umwelt, Technik, Wirtschaft) identifiziert, die jeweils durch spezifische Problemdefinitionen und zentrale Storylines gekennzeichnet sind. Ihre Veränderung wird im nächsten Kapitel zu zwei verschiedenen Zeitpunkten skizziert. Um eine Vergleichbarkeit mit den bisherigen Untersu-

chungsergebnissen zu gewährleisten, wird ebenfalls eine Unterteilung in dieselben Phasen vorgenommen, nämlich von 1990 bis zum Jahr 2006 und in der Zeit von 2006 bis 2019. Da davon ausgegangen wird, die institutionellen Veränderungen, die nach der Kommunalwahl im Jahr 2006 in Gang gesetzt wurden, haben auch Veränderungen im öffentlichen Diskurs begünstigt, wird dieses Jahr erneut als Wendepunkt gewählt, an dem Veränderungen in der Zusammensetzung der Diskurskoalitionen untersucht werden sollen. Aussagen der Interviewteilnehmer, die auf die Zeit vor dem Jahr 2006 verweisen, wurden für die Rekonstruktion der Storylines zwischen 1990 bis 2006 verwendet. Kategorien und Konzepte, die in die Zeit nach der Kommunalwahl fallen, wurden für die Rekonstruktion der Storylines und Problemdefinitionen von 2006 bis 2019 genutzt. Hier gilt es auf die Schwierigkeit hinzuweisen, dass sich ein Diskurs mit jeder Aussage eines Teilnehmers verändern kann. Diskurse können aufgrund dieser situativen Dynamik nicht als unveränderbare und feststehende Elemente beschrieben werden. Anhand der Interviews werden also lediglich die Veränderungen von übergeordneten Konzepten und Kategorien und die damit einhergehenden Wandlungen von stark verkürzten Storylines zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten veranschaulicht. Im Rahmen ihrer Rekonstruktion muss auch darauf verwiesen werden, dass in den Interviews nur wenig Kategorien und Konzepte für die erste Phase des Subsystems von 1990 bis 2005 genannt wurden. Die Storylines für die zweite Phase von 2006 bis 2019 konnten stärker präzisiert werden, da sich die Interviewpartner nicht an eine Zeit zurückerinnern mussten, die mehr als 30 Jahre zurücklag. Für eine diskursanalytische Herangehensweise nach Hajer erweist sich die unterschiedlich dichte Datenlage, auf deren Grundlage die früheren Storylines rekonstruiert wurden, jedoch nicht als hinderlich, da – wie bereits beschrieben – nicht die kompletten Diskurse abgebildet werden sollten und die Storylines – laut Hajer – vor allem den Zweck erfüllen, den Diskurs stark verkürzt zusammenzufassen.

Die Diskurse wurden hinsichtlich der ihnen inhärenten Problemdefinition als „Umwelt-“, „Wirtschafts-“, „Stadtplanungs-“ und „Technikdiskurs“ bezeichnet, um eine Unterscheidung der Storylines zu ermöglichen. In Bezug auf Yanows Forschung über die Bildung von Kategorien muss in dem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, inwiefern die Benennung der vier Diskursstränge wesentliche Elemente hervorhebt und andere wiederum verschleiert. So bedeutet der Terminus „Stadtplanungsdiskurs“ nicht, dass umwelt-, wirtschafts- oder technische Kategorien und Konzepte in der Storyline keine Rolle spielen, sondern vielmehr werden diese Themen vor dem Hintergrund der gesamtstädtischen

Entwicklung debattiert. Die vier Kategorien sind daher nicht als einzige Bezeichnungsmöglichkeit zu verstehen. Die Aussagen der Interviewteilnehmer wurden nicht nur zur Rekonstruktion der Storylines und der Problemdefinitionen herangezogen, sondern auch in die Diskussion der Ergebnisse einbezogen, um Identitäten nicht nur als statische Kategorie, sondern als dynamischen Prozess zu begreifen und gleichzeitig der generativen Komponente gerecht zu werden, die Hajer den Storylines zuschreibt.

10.1.3 Der Abschied von „Helden“ und „Opfern“ – Der Wandel der Storylines

Der ökonomische Diskurs, der von 1990 bis zum Jahr 2006 dominierte, orientierte sich am *„Leitbild der autogerechten Stadt“* (Interview 09; 00:15:50). Der Diskurs steht damit im Einklang mit dem Predict-and-Provide-Paradigma, das bis in die 50er-Jahre zurückreicht. Die Akteure wie die IHK, die dieser Diskurskoalition angehörten, setzten sich für den *„Bau neuer Straßen“* (Interview 02; 00:12:47) ein, ohne das Fahrrad als gleichwertiges Verkehrsmittel anzuerkennen (Interview 09; 00:15:50). Anhand dieser Aussagen konnte die Storyline rekonstruiert werden, die Wettbewerbsfähigkeit könne nur dann gewährleistet werden, wenn der Ausbau der Infrastruktur weiter vorangetrieben werde. In der Phase des kollaborierenden Subsystems betonte ein Experte, er setze im Dialog mit Akteuren der wirtschaftsnahen Diskurskoalition erfolgreich Studien ein, die nachweisen, dass der Einzelhandel von verkehrsberuhigenden Maßnahmen, wie bspw. der Einführung einer Maut profitiere (Interview 07; 00:27:15). Diese Aussage deutet darauf hin, dass nach der Kommunalwahl im Jahr 2006 bei den ehemaligen Teilnehmern der wirtschaftsnahen Diskurskoalition immer noch die Problemwahrnehmung dominierte, die Verkehrsüberlastung könne die Unternehmen darin beeinträchtigen, wettbewerbsorientiert zu handeln. Nach Angaben eines Mitglieds der IHK gebe es *„seit mehr als zehn Jahren einen Wandel in dem Denken“*, der mit der starken Auslastung der Verkehrsträger in der Region zusammenhänge (Interview 10; 00:02:03). Zwar würde ein hoher Anteil des Wirtschaftsverkehrs *„weiterhin nur auf der Straße“* stattfinden (Interview 10; 00:02:55). Es gehe jedoch nicht mehr primär darum, die individuelle Mobilität in Form von zurückgelegten Kilometern zugunsten wirtschaftlicher Vorteile zu maximieren. Vielmehr müsse der Verkehr für alle verbessert und alternative Umstiegsmöglichkeiten bereitgestellt werden (Interview 10; 00:09:40), da die Überlastung der Verkehrslage Milliarden kosten würde (Interview 03; 00:16:49). Erst der Ausbau des ÖPNV und des Radverkehrs können dazu verhelfen, dringend benötigte Kapazitäten auf den Straßen frei werden zu lassen (Interview 03; 00:02:09). Es wird also die Storyline lanciert, es müsse eine Situation der Flexibilität

angestrebt werden, in der es dem Einzelnen überlassen werde, ein Verkehrsmittel zu wählen. Diese Aussagen lassen darauf schließen, dass in der Phase des rivalisierenden Subsystems die Notwendigkeit des wirtschaftlichen Wachstums stärker hervorgehoben wurde, während die Storyline in der Zeit des kollaborierenden Subsystems eher Wertepreferenzen symbolisch widerspiegelt hat, die mit der Wahlfreiheit des Einzelnen einhergehen.

Im nächsten Diskurs wurde zur Zeit des rivalisierenden Subsystems das Problem der Verkehrsüberlastung vor dem Hintergrund von Stadtentwicklungsstrategien debattiert. Der Diskurs wurde daher als „Stadtplanungsdiskurs“ bezeichnet. In der ersten Phase des Subsystems wurde das Problem angeführt, die Überlastung der Verkehrslage würde zur Ausdehnung des Durchgangsverkehrs bis auf die Wohngebiete führen. Zu den zentralen Konzepten, die das Problem verringern sollten, zählten die Einführung von „*Schleifenlösungen*“ und die Forderung, den Durchgangsverkehr durch Umleitungen aus den Wohngebieten fernzuhalten (Interview 09; 00:18:12). Auf der Grundlage dieser Konzepte wurde die Storyline rekonstruiert, der Durchgangsverkehr müsse durch Umleitungen und Schleifenlösungen wieder auf die Hauptverkehrsstraßen gelenkt werden, um der Verlagerung der Verkehrsüberlastung auf die Wohngebiete entgegenzuwirken. Doch auch diese Storyline hat sich durch die Einführung neuer Konzepte in der Phase des kollaborierenden Subsystems stark gewandelt. Dazu zählen die Einführung und die Befürwortung des Konzepts der „*Vision Zero*“ (Interview 07; 00:46:22), das darauf abzielt, Verkehrstote gänzlich zu vermeiden, die Forderung, „*die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer*“ (Interview 07; 01:45:24) zu gewährleisten und der Verweis, es herrsche aufgrund der umfassend erfolgten Bauvorhaben „*kein Platz für den Bau neuer Parkhäuser*“ (Interview 01; 00:14:08). Aus diesen Konzepten wurde induktiv das Problem formuliert, die Verkehrsüberlastung gefährde die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer und könne nicht mehr durch den Bau neuer Parkhäuser gelöst werden. Zudem wurde das Konzept in den Diskurs eingebracht, die Verkehrsplanung aus einer integrativen Perspektive zu betrachten (Interview 07; 01:30:57). Auch sollen sowohl die „*Förderung von Inter- und Multimodalität*“ (Interview 07; 01:30:57) als auch die Subventionierung des ÖPNV (Interview 04; 00:05:27) und der „*Bau von Radwegen*“ und Radschnellwegen vorangetrieben werden (Interview 02; 00:12:47). Die Forderung nach mehr Sicherheit für Schulkinder und ältere Menschen wurde ebenfalls der Storyline zugeordnet (Interview 01; 00:08:55). Das zuvor formulierte Problem, die Überlastung der Verkehrslage aus einer sicherheitsorientierten Perspektive zu betrachten und auf mangelnde Lösungsalternativen zwecks ausgeschöpfter Bebauung

hinzuweisen, wurde in der Storyline nun im Rahmen von Stadtentwicklungsstrategien diskutiert. So wurde induktiv die Storyline formuliert, die gesamtstädtische Förderung von Inter- und Multimodalität solle nun aus einer integrativen Perspektive sichergestellt werden. In dem Zusammenhang müsse die Umsetzung von Konzepten wie die Barrierefreiheit (Interview 03; 00:50:25) von öffentlichen Verkehrsmitteln sichergestellt werden, um zu vermeiden, dass Nachteile für mobilitätseingeschränkte Personengruppen entstünden.

Für die Rekonstruktion des Umweltdiskurses der ersten Phase wurden in den Interviews Konzepte genannt, die das Problem der Verkehrsüberlastung auf den hohen Anteil des MIV zurückführen. Mitglieder der umweltorientierten Diskurskoalition hätten sich vor allem für eine „*Anerkennung des Fahrrads*“ und eine gleichzeitige Verlangsamung des MIV eingesetzt (Interview 09; 00:15:50). Darüber hinaus kämpften sie für eine Förderung des Radverkehrs und die „*Einführung von Tempo 30 Zonen*“ (Interview 09; 00:15:50). Anhand dieser Konzepte wurde die Storyline rekonstruiert, die durch den MIV verursachte Verkehrsüberlastung müsse reduziert werden, indem die Nahmobilität stärker gefördert und verkehrsberuhigende Maßnahmen eingeführt werden. In der damit verbundenen Storyline verweisen die Akteure dieser Diskurskoalition auf die schädlichen Folgen des MIV (Luftverschmutzung, Lärmbelastung und Umweltverschmutzung), die sich negativ auf die öffentliche Gesundheit und auf die sich verändernde lokale und globale Umwelt auswirken würden. In der Phase des kollaborierenden Subsystems konnten starke Veränderungen des Umweltdiskurses aus den Aussagen der Interviewteilnehmer hergeleitet werden. Statt das Problem der Überlastung der Verkehrslage mit dem MIV in Verbindung zu bringen, wurde das erhöhte Verkehrsaufkommen im Zusammenhang mit der verschwenderischen Lebens- und Arbeitsweise der Menschen debattiert, die wieder mit den natürlichen Kreisläufen in Einklang gebracht werden müssten. Aufgrund der verschwenderischen Lebens- und Arbeitsweise sei die maximale Nutzung der fossilen Energieträger in einem sehr kurzen Zeitraum erreicht worden (Interview 03; 00:33:23). Ebenso wie in der ersten Phase positionieren sich die Diskursteilnehmer jedoch explizit gegen den MIV, dessen Zeit „*abgelaufen sei*“ (Interview 03; 00:33:23). Sie fordern die Priorisierung des Nahverkehrs in den Innenstädten, nehmen am „*Parking Day*“ (im Vorfeld festgelegter Tag zur Besetzung der Parkplätze) teil und befürworten die „*Vision Zero*“, die als Konzept ebenfalls im Stadtplanungsdiskurs auftaucht (Interview 07; 00:58:15). Anders als im Stadtplanungsdiskurs wurde jedoch keine Storyline formuliert, die versucht, die Klimaneutralität durch Konzepte wie die Förderung von Inter- und Multimodalität zukünftig zu verwirklichen.

Stattdessen stehe das Ziel der kompletten Emissionsfreiheit des Verkehrs im Vordergrund, das darauf ausgerichtet sei, Schadstoffemissionen durch Bäume, Pflanzen und Meere komplett zu reduzieren (Interview 03; 00:37:02). Mit Blick auf die Verknappung fossiler Energieträger geht die Storyline daher der impliziten Annahme aus, ein nachhaltiger Verkehr könne nur gefördert werden, wenn die Nahmobilität und der Ausbau des ÖPNV gegenüber dem MIV priorisiert werden.

Die Entstehung des jüngsten Technologiediskurses konnte in der Medienanalyse auf das Jahr 2016 datiert werden. Unter dem Ziel „*mobility as a service*“ sei die zentrale Storyline darauf ausgerichtet, die Lösung von Verkehrsproblemen durch zukünftige technologische Fortschritte wie umweltfreundliche Kraftstoffe, Niedrigenergiefahrzeuge und fortschrittliche Verkehrsmanagementsoftware voranzutreiben (Interview 03; 00:33:34).

10.1.4 Living is easy with eyes closed: Die Phase der diskursiven Polarisierung

Mit Visone, einem Softwaretool zur Analyse sozialer Netzwerke, wurden die Ergebnisse grafisch dargestellt. In dem Zusammenhang muss jedoch auf die Schwierigkeit verwiesen werden, einen Diskurs und dessen Entwicklungen in Gänze zu visualisieren. Eine Diskurskoalition kann auf unbegrenzt viele Teilnehmer anwachsen, die mit jeder Aussage die Dynamik des Diskurses verändern können. Die Entscheidung, einen Diskurs grafisch zu visualisieren, muss daher immer im Zusammenhang mit der Forschungsfrage getroffen werden. Im vorliegenden Fall soll die Rolle von Gruppenidentitäten bei der Koalitionsbildung vergleichend untersucht werden. Die erste Grafik zeigt den Zeitraum, in dem sich die meisten Stakeholder um den Antagonismus zwischen dem ökonomischen und dem ökologischen Diskurs formiert haben. Von 1990 bis zum Jahr 2006 ist die Entwicklung der Diskurse zur Verkehrsplanung durch eine Phase der diskursiven Polarisierung gekennzeichnet. Basierend auf den Problemstellungen und Lösungen wurden zwei komplementäre Diskurskoalitionen identifiziert. Konflikte, die auf der Grundlage impliziter Entscheidungen über Wertprioritäten beruhen, bestehen hauptsächlich zwischen der wirtschaftlichen Koalition, die den MIV fördern will und der umweltnahen Koalition, die Maßnahmen zur Reduzierung des MIV unterstützt.

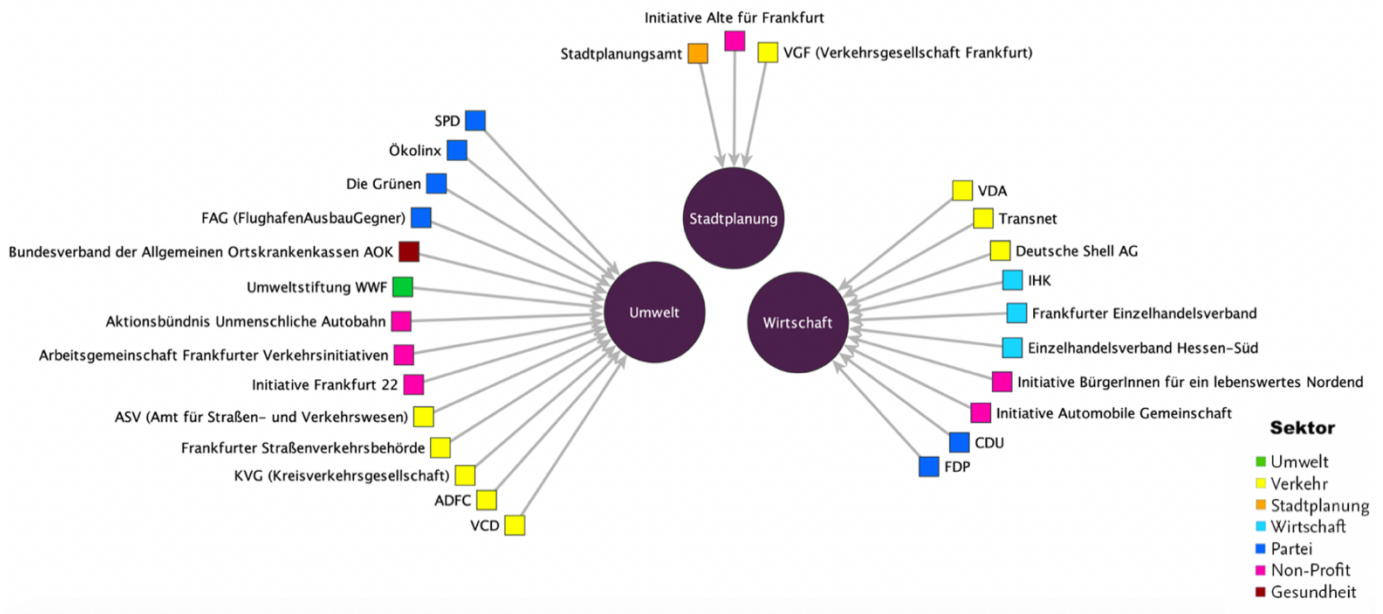


Abbildung 15 Beschaffenheit der Diskurskoalitionen in der Phase der diskursiven Polarisierung

Die Polarisierung fand also entlang der Frage statt, ob der MIV reduziert und damit eine umweltorientierte Entwicklung der Verkehrslage vorangetrieben werden soll. Um den wirtschaftlichen Diskurs formieren sich Wirtschaftsverbände, Automobilhersteller und Parteien wie die CDU und die FDP. Organisationen wie der ADAC verfügen aufgrund ihrer Langlebigkeit, ihrer Mitgliederzahl und ihres Einkommens über eine besondere Macht im verkehrspolitischen Diskurs. Im Laufe der Zeit haben sie sich in die institutionelle Struktur der Verkehrsplanung eingebettet und sind Teil der Diskurskoalition geworden. Sie betonten die nationale Bedeutung der Automobilindustrie für das wirtschaftliche Wachstum. Seit den 90er-Jahren beeinflussten jedoch auch der Aufstieg der Grünen und die Beteiligung weiterer umweltnaher Organisationen den Diskurs über die Entwicklung alternativer Konzepte des städtischen Verkehrs, einschließlich der Befürwortung von Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und Investitionen in den öffentlichen Verkehr. Auch Bürgerinitiativen und Umweltschutzorganisationen setzten sich für eine Reduzierung des MIV ein. Sie verweisen auf die Überlastung der Straßen, die mit negativen ökologischen und gesundheitlichen Auswirkungen verbunden sei. Diese grafischen Ergebnisse werden durch eine Vielzahl von Forschungsbeiträgen unterstützt, die sich mit der historisch-strukturellen Dominanz wirtschaftlicher Interessengruppen befassen (Dunn, 2010, p. 51; Greenaway & Grantham, 2000, p. 817; Hula, 1999, p. 13). Sie gelangen zu dem Ergebnis, die gemeinsamen Anstrengungen der wirtschaftlichen Interessengruppen hätten die Verkehrsplanung der Stadtentwicklung bis in die 90er-Jahre dominiert (Gifford, Horan, &

White, 1994, p. 9; Logan, Molotch, & Molotch, 2007, p. 260; Stich & Miller, 2008, p. 63). Die beiden rivalisierenden Diskurskoalition gelangten zu unterschiedlichen Antworten auf die Frage, ob eine umweltorientierte Entwicklung der Verkehrslage vorangetrieben werden soll oder nicht.

Die Argumente der wirtschaftlichen Diskurskoalition sind von drei verschiedenen Schwerpunktsetzungen durchzogen: (1) von der Finanzierung des Ausbaus der Infrastruktur, (2) von der individuellen Entscheidung der Bürger mit Blick auf die freie Verkehrsmittelwahl und (3) von der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Während des gesamten Zeitraums wurde die zentrale Storyline über die Notwendigkeit der Finanzierung des Straßen(aus)baus kontinuierlich reproduziert. Die Storyline der umweltnahen Diskurskoalition lautete hingegen, die Verkehrsüberlastung durch den MIV müsse reduziert werden, indem die Nahmobilität stärker gefördert und verkehrsberuhigende Maßnahmen eingeführt werden. Dafür vertraten die Mitglieder unterschiedliche Zielsetzungen wie die Durchsetzung von Tempo-30-Zonen, die Verlangsamung des MIV und gleichzeitig die Anerkennung des Radverkehrs (Interview 09; 00:15:50).

Die unterschiedlichen Storylines führten dazu, dass die Entkopplung des Verkehrswachstums vom Wirtschaftswachstum als primärer Ort der diskursiven Auseinandersetzung identifiziert werden konnte, die von allen als Beseitigung der Verbindung zwischen Verkehr und Wirtschaft verstanden wurde. Allerdings gab es einen Interpretationssprung. Mitglieder der wirtschaftlichen Diskurskoalition interpretieren die Entkopplung als Einschränkung der Mobilität, während umweltorientierte Diskurskoalition die Entkopplung als Rückbesinnung der verschiedenen Verkehrsträger auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel wie das Fahrrad betrachten.

Das Ergebnis, es habe eine Phase der diskursiven Polarisierung stattgefunden, steht ebenfalls im Einklang mit den Ergebnissen über die Beschaffenheit des rivalisierenden Subsystems, das von „*ideologischen Kämpfen*“ durchzogen gewesen sei (Interview 09; 00:15:50). Damals konnte noch eine Orientierung an „*der Idee der autogerechten Stadt*“ beobachtet werden, die sich in den Fragen widerspiegelte, ob das Fahrrad überhaupt als Fortbewegungsmittel anerkannt werden und die Autos langsamer fahren sollten (Interview 09; 00:15:50). Die Aussage, es haben ideologische Kämpfe stattgefunden, kann zugleich als ein Hinweis dafür betrachtet werden, dass in dieser Zeit ein *devil shift* beobachtet werden konnte, der sich in der Verteufelung der Mitglieder der rivalisierenden Diskurskoalition manifestiert haben könnte. Die Formulierung verschiedener Storylines hätte dann eine doppelte Schutzfunktion erfüllt. Einerseits hätte die Äußerung derselben Storyline zu

einer Stärkung der *ingroup* und andererseits zu einer gleichzeitigen Abgrenzung von der *outgroup* im Sinne der anderen Diskurskoalition geführt, die konkurrierende politische Positionen vertrat.

10.1.5 War is over... if you want it: Die Phase der diskursiven Hegemonie

Um die Jahrhundertwende widmete sich die wirtschaftliche Diskurskoalition nicht aus Gründen des Umweltschutzes, sondern aufgrund des Arguments der chronischen Überlastung der Infrastruktur der Frage, wie die Verkehrsbelastung reduziert werden könne. Die Kapazitäten der Infrastruktur seien permanent überlastet, was Milliarden von Schäden verursache (Interview 03; 00:16:49). Im Zusammenhang mit der Kommunalwahl 2006, aus der die schwarz-grüne Regierung unter der Leitung von Petra Roth hervorging, konnte zwischen 2006 und 2019 eine Erosion der vorangegangenen Diskurslandschaft und damit einhergehend auch eine Veränderung der Zusammensetzung der Diskurskoalitionen beobachtet werden. Es entstand eine Phase der diskursiven Hegemonie, in der eine große Anzahl von Akteuren dem Stadtplanungsdiskurs zugeordnet werden konnten, die sich bisher um den Umwelt- und den Wirtschaftsdiskurs formiert haben. An dieser Stelle muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass die zuvor beschriebene Übernahme der FR von der FAZ den Eindruck verstärkt haben könnte, es habe sich eine Phase der diskursiven Hegemonie entwickelt.

Ohne abschließend beantworten zu können, ob oder inwiefern die Übernahme Ähnlichkeiten in der Diskurslandschaft bewirkt haben könnte, muss zumindest auf einen möglichen Effekt hingewiesen werden. Auf eine weiterführende Diskussion wird jedoch verzichtet, da die Übernahme einerseits redaktionell keinen Einfluss auf die Berichterstattung nehmen sollte (DJV Berlin, 2013) und die Ergebnisse zudem von den Interviewpartnern und den anderen Datensätzen bestätigt wurden. In der Zeit der diskursiven Hegemonie verlagerte sich der Fokus weg von der Frage, ob eine umweltorientierte Verkehrslage vorangetrieben und der MIV reduziert werden solle, hin zu einer Diskussion darüber, welche Maßnahmen eine integrierte Verkehrspolitik ermöglichen, die darauf abzielt, Schadstoffemissionen zu reduzieren, die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer zu gewährleisten und gleichzeitig die Inter- und Multimodalität zu fördern, um der Überlastung der Verkehrslage entgegenzuwirken.

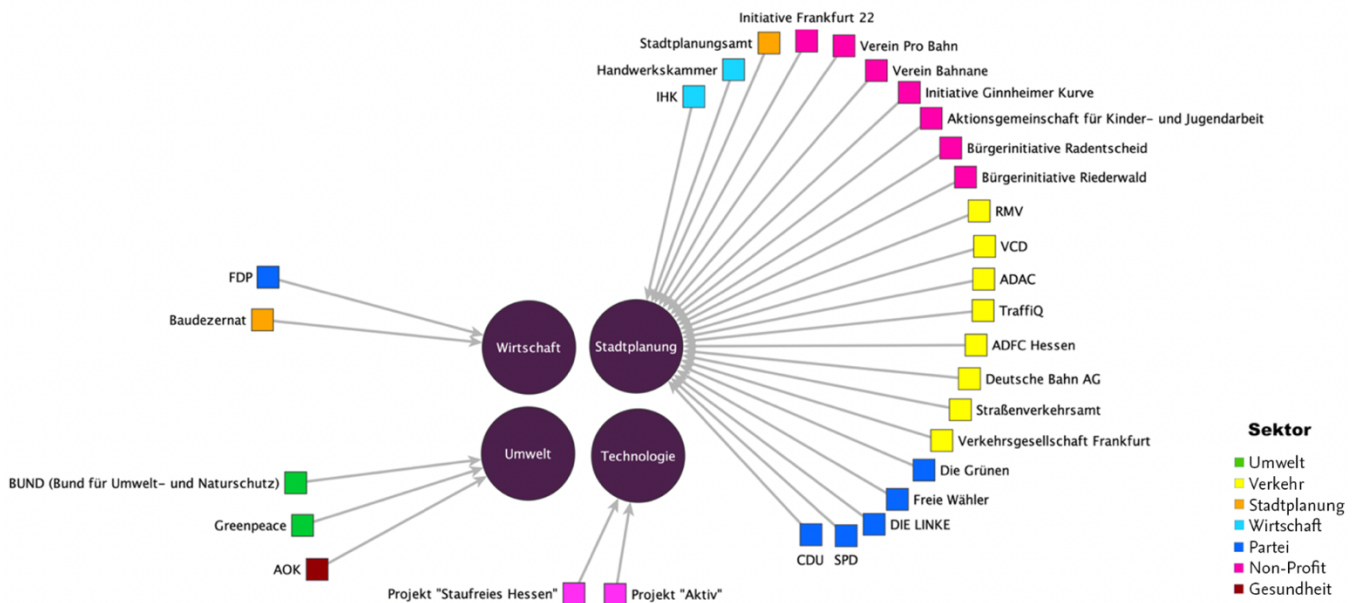


Abbildung 16 Beschaffenheit der Diskurskoalitionen in der Phase der diskursiven Hegemonie

Grundsätzlich unterstützen die Akteure, die sich in der Phase der diskursiven Polarisierung dafür eingesetzt haben, den MIV zu fördern, die Entwicklung einer integrierten Verkehrspolitik. Bei den Mitgliedern dieser Diskurskoalition dominiert die Vorstellung, die Förderung von Inter- und Multimodalität wirke der Bildung von Staus entgegen und entlaste damit die Verkehrslage. Dies verringere nicht nur die Emissionen, sondern erhöhe auch die Sicherheit im Straßenverkehr und verbessere damit die Lebensqualität der Bürger. Auch den Aussagen der Interviewteilnehmer zufolge herrsche ein „*breiter Konsens*“ (Interview 10; 00:03:50) zwischen den Beteiligten. Überdies habe die intersektorale Vernetzung zugenommen, weshalb beispielsweise der VCD nicht nur mit dem Fuß e.V., dem ADFC, dem BUND oder Greenpeace, sondern auch mit der IHK und Akteuren aus der Kommunalverwaltung und der -politik im regelmäßigen Dialog stehe (Interview 07; 00:47:28). Aktuell sei einem weiteren Experten zudem kein Akteur bekannt, der sich öffentlich gegen den Klimawandel positionieren würde (Interview 03; 00:48:06). Hinzu käme, dass die ideologischen Kämpfe der 80er- und der 90er-Jahre beigelegt wurden (Interview 09; 00:15:50). Die Tatsache, dass die Akteure, die Mitglieder der ehemals rivalisierenden Diskurskoalitionen nun nicht mehr als Feindbild, sondern als gemeinsame Partner beschrieben werden, zwischen denen ein „*breiter Konsens*“ (Interview 10; 00:03:50) herrsche, deutet darauf hin auf einen *angel shift* hin, der möglicherweise dadurch begünstigt wurde, dass sich die Beteiligten derselben Storyline angeschlossen

haben. Mit dem Verweis auf die Schwierigkeit einen *angel shift* zu messen, wird explizit betont, es handele sich hierbei lediglich um eine Vermutung, die auf der Grundlage des vorliegenden Datenmaterials formuliert wurde. Durch das Teilen derselben Storyline konnten Spannungen zwischen den Stakeholdern diskursiv abgemildert werden.

Ein weiterer Unterschied zur vorherigen Diskurslandschaft ist zudem das vermehrte Auftreten von Bürgerinitiativen in der öffentlichen Diskussion um die Entwicklung der Verkehrslage. Dazu zählt der Radentscheid, die Bürgerinitiative Riederwald oder auch die Initiative Ginnheimer Kurve. Die Zuordnung zu den Diskurskoalition liefert jedoch keine Antwort auf die Frage, welche Rolle Bürgerinitiativen für den Wandel der kommunalen Verkehrspolitik spielen. Ein kurzer Ausblick wird nachfolgend am Beispiel der Bürgerinitiative „Rettet die U5“ diskutiert, die laut einem Interviewpartner aus dem HOLM als Vorbild dafür angesehen werden kann, wie Ideen von den Bürgern erfolgreich in die städtische Entwicklung der Verkehrslage einbracht werden können (Interview 03; 00:18:00). Der Name der Bürgerinitiative hänge mit der Schwierigkeit der Linie U5 zusammen. Auf der Linie herrsche ein kombinierter U-Bahn und Straßenbahnverkehr. Menschen, die etwa aufgrund ihres Alters oder aufgrund der Notwendigkeit einen Kinderwagen mitführen zu müssen als mobilitätseingeschränkt gelten, stünden vor der Herausforderung, den Umstieg zu bewältigen, für den zwei hohe Stufen überwunden werden müssen. Durch das Engagement der Bürgerinitiative „Rettet die U5“ wurde die Frage, wie der Einstieg ebenerdig ohne Stufen stattfinden könnte, öffentlich debattiert. Daraufhin habe sich eine Gruppe aus 15-20 Experten mit der Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main (VGF) zusammengeschlossen und gemeinsam produktive Ideen zur Lösungsfindung beigesteuert. Auch habe das Engagement anderer Jugend- und Bürgerbewegungen wie „Fridays for Future“ nach Einschätzung des Experten aus dem HOLM dazu geführt, dass das Thema der umweltorientierten Entwicklung der Verkehrslage nicht mehr medial ignoriert werden konnte (Interview 03; 00:18:00).

Darüber hinaus entstand in der Phase der diskursiven Hegemonie ein Technologiediskurs, in dem die multimodale Vernetzung – anders als der Stadtplanungsplanungsdiskurs – weniger aus einer gesamtstädtischen Perspektive begriffen, sondern verstärkt im Kontext der Digitalisierung debattiert wurde. Darin wird die zukünftige Mobilität in Ballungsräumen unter dem Begriff „*mobility as a service*“ verstanden. Im Mittelpunkt stehe die Frage, wie die Digitalisierung dazu beitragen kann, verschiedene Verkehrsträger zu verknüpfen, um situationsangepasst ans Ziel zu gelangen (Interview 03; 00:33:34). Auch die Interviews schließen daran an, dass die Weiterentwicklung technologischer Innovationen

eine zunehmend wichtigere Rolle in Richtung einer nachhaltigen Verkehrspolitik spielen würde. Ergänzend dazu wurde in einem Experteninterview die österreichische Stadt Graz als ein Best-Practice-Beispiel genannt. Dort entstünden Mobilitätshubs an Straßenknoten, bei denen die Bürger wählen können, ob sie von dort aus mit dem E-Bike oder mit einem Auto weiterfahren wollen, das über Elektromobilität betrieben werde. Das integrierte System rechne die Fahrten über eine Monatskarte ab, ohne dass aufwändige separate Buchungsvorgänge getätigt werden müssten (Interview 03; 00:34:10).

10.2 Die Rolle von sozialen Identitäten für die Formulierung der Storylines

Die folgenden Tabellen und Grafiken sollen in erster Linie zum Verständnis der Daten und Methoden dienen. Sie sind nur als Vorschlag zur Beschreibung und Visualisierung von mehr oder weniger komplexen Zusammenhängen zu verstehen und sollten nicht als die einzig mögliche Darstellungsform angesehen werden. Als Materialgrundlage dient der zweite Teil der Medienanalyse, in der sowohl die Storyline als auch die vier Gruppenidentitäten Partei, Sektor, Organisation, Geschlecht als nominalskalierte Merkmale erhoben wurden.

10.2.1 Vorgehen

Begonnen wird mit der Analyse des Merkmals der Storyline. Sämtliche Hypothesen zu dieser Variable zielen darauf ab, Übereinstimmungen zwischen den Akteuren entlang der Ausprägungen anderer Merkmale (Partei, Sektor, Organisation, Geschlecht) zu vergleichen. Für die weitere Analyse werden also die paarweisen Übereinstimmungen zwischen allen Akteuren betrachtet. Mithilfe einer logistischen Regressionsanalyse soll der Frage nachgegangen werden, ob Mitglieder derselben sozialen Gruppe eine erhöhte Übereinstimmung in der Storyline aufweisen, die über die Entwicklung der Verkehrspolitik formuliert wurde. Da es sich bei der Storyline um ein Merkmal mit einer nominalen Ausprägung handelt, kann – anders als bei dem Test der Hypothesen auf der Grundlage der Daten des Fragebogens – keine lineare Regressionsanalyse durchgeführt werden, die ein metrisches Merkmal voraussetzen würde. Nominalskalierte Merkmale zeichnen sich dadurch aus, dass die Abstände zwischen den Merkmalsausprägungen nicht interpretiert werden können. Insofern kann hier nicht von einem Spektrum an Ähnlichkeiten gesprochen werden, sondern lediglich von voller oder von gar keiner Übereinstimmung. Als binäre oder auch dichotome Variable kann die Storyline als Zielgröße nur den Wert 0 (stimmt nicht überein) oder 1 (stimmt überein) annehmen. Das Ziel der logistischen Regressionsana-

lyse ist es, den Effekt der Einflussgröße (Partei, Sektor, Organisation etc.) für die drei diskursiven Phasen (Polarisierung, Erosion, Hegemonie) zu schätzen. Eine Möglichkeit besteht darin, eine Mehrebenenanalyse durchzuführen, die nachfolgend – ausgehend von der Verteilungsfunktion der logistischen Regression – erläutert wird.

$$P(Y_{ij}=1) = \frac{\exp(\eta_{ij})}{1 + \exp(\eta_{ij})} \quad i = 1, \dots, m, j = 1, \dots, m, i \neq j$$

P steht für die Wahrscheinlichkeit und Y beschreibt die Übereinstimmung in der Storyline.

$\frac{\exp(\eta_{ij})}{1 + \exp(\eta_{ij})}$ ist die Verteilungsfunktion der logistischen Regression. Die Werte, die wir vom Modell erhalten, sollen so transformiert werden, dass sie wieder auf 0 und 1 passen. Der Zusatz $i = 1, \dots, m, j = 1, \dots, m$ bedeutet nur, dass Akteur i und Akteur j von 1 bis m laufen und $i \neq j$ verweist darauf, dass nur Akteure betrachtet werden, die verschieden sind. Der Kern eines Regressionsmodells ist immer der lineare Prädiktor. Darin werden alle Prädiktoren, sprich alle möglichen Einflussgrößen, linear aneinander gehangen. Im vorliegenden Fall lautet dieser wie folgt:

$$\eta_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \chi_{ij} + \gamma_i + \gamma_j$$

Bei η_{ij} handelt es sich um die untransformierte Zielgröße, die in die Exponentialfunktion eingefügt wird. χ_{ij} beschreibt die jeweilige Einflussgröße (Partei, Sektor, Organisation, etc.). Der Regressionskoeffizient wird aus den Daten geschätzt. Analog zu der Vorgehensweise des Fragebogens werden mit dem Term $\gamma_i + \gamma_j$ akteursspezifische Effekte korrigiert, da bei der Übereinstimmung in der sozialen Identität gruppen- statt personenspezifische Effekte im Zentrum der Analyse stehen.

$$\gamma_i \sim N(0, \delta_1^2), i = 1, \dots, m$$

$$\gamma_j \sim N(0, \delta_1^2), j = 1, \dots, m$$

Den akteursspezifischen Effekten muss bei ihrer Korrektur eine Verteilung auferlegt werden. Die zufälligen Effekte dürfen nicht beliebig weit auseinander liegen. Deshalb wird angenommen, dass sie – mit einer gewissen Varianz – normalverteilt sind. Weicht ein Akteur stark von den anderen Teilnehmern aus derselben sozialen Gruppe ab, wird der Effekt gestaucht. Damit wird verhindert, dass der Effekt beliebig groß werden kann. Die Zufälligkeit wird dadurch erzeugt, dass sie einer Normalverteilung folgen, die um 0 zentriert ist und einer gewissen Varianz unterliegt. Das erweiterte Modell soll dazu dienen, den

Effekt χ_{ij} der Einflussgröße (Partei, Sektor, Organisation, etc.) für die drei Phasen (Polarisierung, Erosion, Hegemonie) zu schätzen. Das Modell lautet wie folgt:

$$\eta_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \chi_{ij} + \beta_2 \zeta_{ij}^{\text{Ph2}} + \beta_3 \zeta_{ij}^{\text{Ph3}} + \beta_4 \chi_{ij} \zeta_{ij}^{\text{Ph2}} + \beta_5 \chi_{ij} \zeta_{ij}^{\text{Ph3}} + \gamma_i + \gamma_j$$

Der Vorteil dieses erweiterten Modells liegt darin, dass alle Daten der drei Phasen zusammengefasst werden. Durch die Werte, die β_2 bis β_5 annehmen, können signifikante Unterschiede zwischen den Phasen ausgemacht werden. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, das Modell getrennt für die drei Phasen zu schätzen. Dann lägen zwar für jedes Modell Ergebnisse vor, ohne dass diese jedoch miteinander verglichen werden könnten. Ergebnisse aus unterschiedlichen Modellen können nicht miteinander verglichen werden, weil die Daten einer gewissen Abhängigkeit unterliegen, die in mehreren Modellen nicht berücksichtigt werden würde. So könnte keine Signifikanzaussage getroffen werden. Der Term $\beta_0 + \beta_1 \chi_{ij}$ ist das Modell für die erste Phase (Polarisierung). Er entspricht dem linearen Prädiktor, der zuvor beschrieben wurde. Nur wird der lineare Prädiktor um die Effekte der anderen beiden Phasen erweitert. In der Phase 2 (Erosion) kommen β_2 und β_4 hinzu. In der Phase 3 (Hegemonie) werden β_3 und β_5 hinzugenommen.

In den nachfolgenden Tabellen beschreibt OR (Odds Ratio), inwiefern sich die Chance auf eine Übereinstimmung in der Storyline erhöht, wenn die Akteure über dieselbe soziale Identität verfügen. OR Lower und OR Upper sind die untere und die obere Intervallgrenze für das OR bei einem 95 %-Konfidenzintervall. Das Intervall gibt die Unsicherheit zu dieser Punktschätzung an. Das Konfidenzintervall nimmt Werte zwischen 0 und unendlich an. Die entscheidende Grenze ist eins. Ein Wert unter eins (negativer Effekt) bedeutet, dass die Chance (Übereinstimmung der Storyline) für dieselbe soziale Gruppe geringer wird. Der p- Wert gibt die Wahrscheinlichkeit an, dass es sich um einen positiven Effekt handelt. Üblicherweise nimmt man die Grenze von 0,05 an. Ist der p-Wert kleiner als 0,05 wird von einem statistisch signifikanten Ergebnis gesprochen, das nicht vom Zufall abhängig ist. Wie bereits beschrieben ist der p-Wert jedoch auch immer abhängig von der Variabilität der Daten, der Stichprobengröße und der Größe des Effekts. Eff ist der Effekt, den man für den OR erhält, wenn die Werte in eine Exponentialfunktion eingefügt werden. Lower und Upper sind die Intervallgrenzen (bei einem 95 % Konfidenzintervall) für den Effekt.

Auf eine Diskussion der zweiten Phase, also von dem Zeitraum, in dem die Diskurslandschaft erodierte, wurde nachfolgend verzichtet. Aufgrund der starken Einschränkung in-

folge der Stichwortsuche konnten dieser Phase nur 12 der 110 Artikel zugeordnet werden, weshalb die Datenlage als zu gering eingeschätzt wird, um logistische Regressionsanalysen durchzuführen und deren Ergebnisse weiterführend zu diskutieren. Auch wenn die Datenlage teilweise sehr dünn ausfiel, liegt ein wichtiger Erkenntnisgewinn in der Durchführung der logistischen Regressionsanalyse darin, dass die Wahrscheinlichkeit für die Formulierung von Storylines in der Phase der diskursiven Polarisierung und in der Phase der diskursiven Hegemonie vergleichend gegenübergestellt werden konnte. Da anhand der Interviews nur wenig Erkenntnisse über die Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik vor 30 Jahren gewonnen werden konnten, da diese Zeit schon weit zurückreichte, konnte mit dem gewählten Vorgehen eine ganzheitliche Betrachtung des Untersuchungszeitraums erfolgen.

10.2.2 Parteiliche Identität

Begonnen wird mit der ersten Hypothese, die wie folgt lautet:

Wenn Akteure der gleichen Partei angehören, dann stimmen sie eher in der Storyline überein als mit Akteuren, die einer anderen Partei angehören.

Zunächst werden die Daten deskriptiv zusammengefasst:

Tabelle 10 Deskriptive Zusammenfassung: Formulierung derselben Storyline bei übereinstimmender parteilicher Identität

Phase	Gleiche Partei	N dist	Gleiche Storyline
Polarisierung	0	455	150 (33%)
Polarisierung	1	106	92 (86,8%)
Erosion	0	29	11 (37,9%)
Erosion	1	7	5 (71,4%)
Hegemonie	0	69	31 (44,9%)
Hegemonie	1	9	8 (88,9%)

Die obige Tabelle zeigt für die Anzahl der paarweisen Vergleiche (**N dist**) die Anzahl der paarweisen Vergleiche mit derselben Storyline sowie den prozentualen Anteil. Für alle drei Phasen ist ein deutlicher Anstieg der gleichen Storylines erkennbar, wenn die Akteure auch der gleichen Partei angehören. So weisen in Phase 1 86,8 % der Akteure eine gleiche Storyline auf, wenn sie der gleichen Partei angehören. Andernfalls sind es lediglich 33 %. Grafisch können wir diese Ergebnisse wie folgt veranschaulichen:

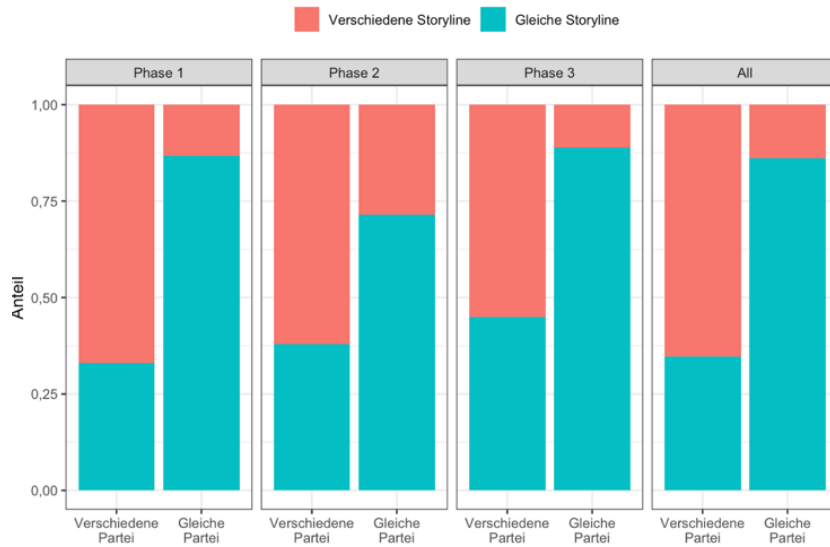


Abbildung 17 Übereinstimmung in derselben Storyline und parteiliche Identität

Untersuchen wir diesen Sachverhalt mit Hilfe eines logistischen Modells näher, so erhalten wir die folgenden Ergebnisse:

Tabelle 11 Geschätzte Wahrscheinlichkeit für die Formulierung derselben Storyline bei übereinstimmender parteilicher Identität

Phase	Eff	Lower	Upper	OR	OR Lower	OR Upper	P-Value
Polarisierung	3,111	2.388	3,834	22,441	10,890	46,243	0,000
Erosion	1,653	-0,429	3,735	5,224	0,651	41,909	0,120
Hegemonie	3,263	0,716	5,810	26,121	2,046	333,520	0,012
Alle	3,027	3,021	3,032	20,625	20,507	20,744	0,000

Die Spalten zwei bis vier enthalten die geschätzten Regressionskoeffizienten für den Effekt der gleichen Parteizugehörigkeit sowie die Grenzen der entsprechenden Unsicherheitsintervalle. Ein Grund für die große Popularität der logistischen Regressionsmodelle ist die Interpretation der Ergebnisse als Chancenverhältnisse (Odds Ratios). Wendet man die Exponentialfunktion auf die geschätzten Regressionskoeffizienten an, so resultieren die Spalten fünf bis sieben. Das Odds Ratio kann Werte zwischen 0 und unendlich annehmen, wobei Werte oberhalb der Eins für eine erhöhte Chance übereinstimmender Storylines stehen, Werte unterhalb der Eins dementsprechend für eine verringerte Chance. Für Phase 1 erhalten wir beispielsweise ein Odds Ratio von 22, das heißt, dass die Chance für übereinstimmende Storylines bei Akteuren der gleichen Partei um den Faktor 22 erhöht ist. Die Unsicherheitsintervalle sowie der *p*-Wert für diese Phase zeigen, dass es sich hierbei um einen signifikanten Effekt handelt. Gleiches gilt für Phase 3, in der der Effekt der Parteizugehörigkeit hier ähnlich hoch geschätzt wie für Phase 1. Einen signifikanten Un-

terschied zwischen diesen beiden Phasen können wir nicht nachweisen ($p = 0,908$). Für Phase 2 kann kein signifikanter Effekt der Parteizugehörigkeit auf das Vorliegen übereinstimmender Storylines nachgewiesen werden, der Stichprobenumfang ist hier aber auch um einiges geringer. Neben den obigen Ergebnissen sind wir auch in der Lage, auf Basis des geschätzten Modells die Wahrscheinlichkeiten für eine gleiche Storyline unter den verschiedenen Bedingungen (hier dieselbe oder eine andere Partei) zu schätzen. Wahrscheinlichkeiten sind Werte zwischen 0 und 1. 0 beschreibt ein Ereignis, das nicht möglich ist und 1 ein bezeichnet ein Ereignis, das als sicher gilt. Hier die Wahrscheinlichkeiten für obige Fragestellung:

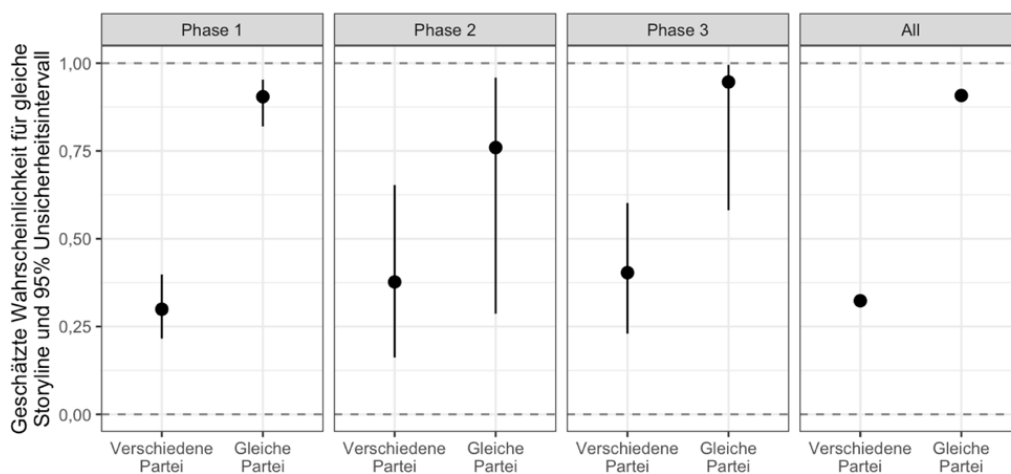


Abbildung 18 Wahrscheinlichkeit für das Teilen derselben Storyline (parteiliche Identität)

Im Großen und Ganzen entsprechen die geschätzten Wahrscheinlichkeiten den relativen Häufigkeiten aus der ersten Grafik und der ersten Tabelle. Abweichungen ergeben sich durch die Berücksichtigung akteurspezifischer Besonderheiten in den Modellen. In allen diskursiven Perioden besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass die parteiliche Identität zur Formulierung derselben Storyline beiträgt. Das Resultat wird von den Ergebnissen der anderen Datensätze gestützt. Am Ende, so ein Experte im Interview, sei man sich schon uneinig, weil man sich nicht einig sein möchte (Interview 10; 00:28:07). Diese Aussage lässt darauf schließen, dass die Formulierung unterschiedlicher Storylines den Parteien weiterhin dazu verhilft, die Unterschiedlichkeit zu den anderen Parteien zu betonen. In einem Experteninterview wurden drei primäre Themen genannt, die den Parteien dazu verhelfen, ihr verkehrspolitisches Profil zu schärfen. Dazu zählten der Ausbau von Radverkehrswegen an Hauptverkehrsstraßen, die Diskussion um die Parkraumbewirtschaftung und das Thema der „Last Mile Logistics“, bei dem die Parteien – trotz parteiübergreifender Befürwortung – unterschiedliche Positionen verträten (Interview 10; 00:25:12).

Diese Uneinigkeiten seien zuerst im Verkehrsausschuss und anschließend in der Stadtverordnetenversammlung diskutiert worden (Interview 10; 00:26:50). Für die parteiliche Identität erfüllt die gemeinsame Nutzung derselben Storyline daher eine Schutzfunktion. Das führt zu einer Stärkung der *ingroup* und einer gleichzeitigen Differenzierung von der *outgroup*, die sich aus der anderen Diskurskoalition beziehungsweise einer oder mehrerer Parteien zusammensetzt, die konkurrierende politische Positionen vertreten. Dieses Ergebnis kann mit den Forschungsergebnissen von González et al. in Einklang gebracht werden, die eine doppelte Funktion der parteilichen Identität im Rahmen der Koalitionsbildung im Mehrebenensystem nachweisen. Einerseits reduziere die Formulierung derselben Storyline die Gefahr, durch Kompromisse innerhalb der Koalition die eigene Identität zu verlieren und andererseits stärke sie die wahrgenommene Distanz zum Koalitionspartner (González et al., 2008, p. 28). Zwar erscheint es zunächst wenig überraschend, dass eine übereinstimmende parteiliche Identität mit erhöhter Wahrscheinlichkeit zur Formulierung derselben Storyline führt. Der Mehrwert in diesem Zwischenergebnis liegt jedoch vielmehr darin begründet, dass sich die parteiliche Identität nicht mehr – wie in der Phase der diskursiven Polarisierung – zur Schärfung des verkehrspolitischen Profils eignet, indem die Frage verhandelt wird, ob eine umweltorientierte Verkehrspolitik vorangetrieben werden soll oder nicht. Stattdessen erfüllt die parteiliche Identität trotz des Konsenses zwischen den Stakeholdern weiterhin eine wichtige Funktion in der Abgrenzung zur *outgroup*, die jedoch aktuell vor allem die Frage betrifft, wie eine umweltorientierte Verkehrsentwicklung umgesetzt werden soll. Die Schutzfunktion der Storyline für die Stabilisierung der eigenen Identität manifestiert sich daher vor allem in den unterschiedlichen Ansichten über die Themen Radverkehrswege an Hauptverkehrsstraßen, die Diskussion um die Parkraumbewirtschaftung und das Thema der „Last Mile Logistics“, die dennoch auf eine breite Unterstützung treffen (Interview 10; 00:25:12).

10.2.3 Organisationale Identität

Die Hypothese zur organisationalen Identität lautet:

Wenn Akteure in der gleichen Organisation tätig sind, dann stimmen sie eher in der Storyline überein als mit Akteuren, die in einer anderen Organisation tätig sind.

Es resultiert folgende deskriptive Zusammenfassung:

Tabelle 12 Deskriptive Zusammenfassung: Formulierung derselben Storyline bei übereinstimmender organisationaler Identität

Phase	Gleiche Organisation	N dist	Gleiche Storyline
Polarisierung	0	247	73 (29,6%)
Polarisierung	1	6	6 (100%)
Erosion	0	3	1 (33,3%)
Hegemonie	0	274	172 (62,8%)
Hegemonie	1	2	1 (50%)

Grafisch werden die Ergebnisse wie folgt visualisiert:

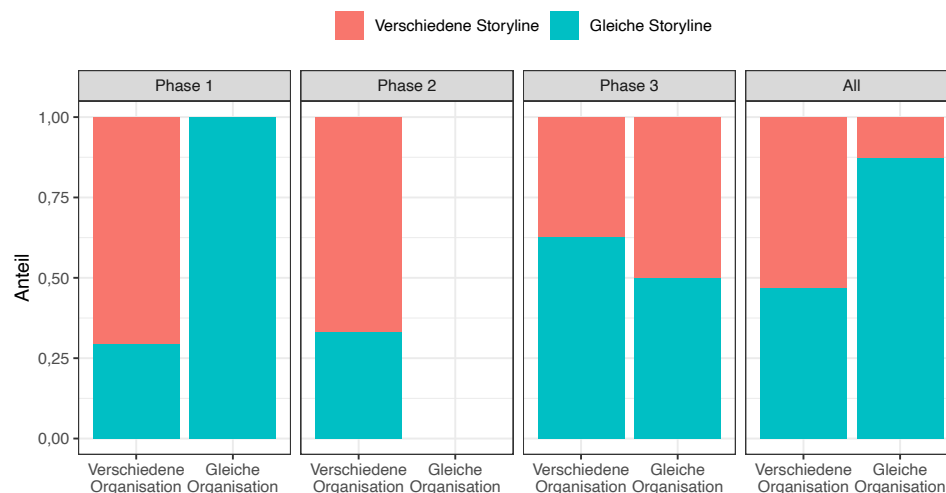


Abbildung 19 Übereinstimmung in derselben Storyline und organisationale Identität

In Phase 1 weisen sämtliche Akteure, die in der gleichen Organisation tätig sind, die gleiche Storyline auf, allerdings handelt es sich nur um insgesamt 4 paarweise Übereinstimmungen. Dass es in dieser Kategorie keine Akteure mit verschiedenen Storylines gibt, macht es leider unmöglich, diese Fragestellung hier weiter zu untersuchen. Als Ergebnis für diese Phase muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass – im Vergleich zu Akteuren in verschiedenen Organisationen – der Anteil der Akteure mit gleicher Storyline hier sehr hoch ist, allerdings bei einem sehr geringem Stichprobenumfang. In Phase 2 wurden

keine Akteure mit gleicher Organisation beobachtet, sodass es auch hier nichts weiter zu untersuchen gibt. In Phase 3 wurden lediglich zwei paarweise Übereinstimmungen mit gleicher Organisation beobachtet. Diese Anzahl ist zu gering, um weiter statistisch vorzugehen. Für alle Phasen können wir aber sehr wohl eine Aussage treffen.

Tabelle 13 Geschätzte Wahrscheinlichkeit für die Formulierung derselben Storyline bei übereinstimmender organisationaler Identität

Phase	Eff	Lower	Upper	OR	OR Lower	OR Upper	P-Value
Alle	4,193	1,205	7,181	66,241	3,338	1314,441	0,006

Die Wahrscheinlichkeiten werden daher nur für die gesamten Daten berechnet:

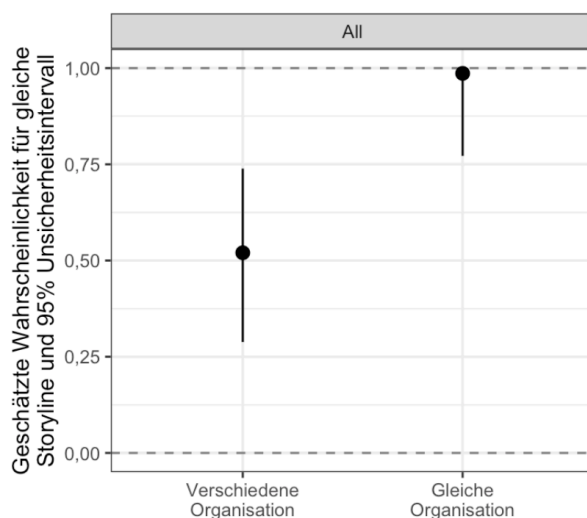


Abbildung 20 Wahrscheinlichkeit für das Teilen derselben Storyline (organisationale Identität)

Für alle diskursiven Perioden besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass die organisationale Zugehörigkeit zur Formulierung einer gemeinsamen Storyline führt. In der Phase der diskursiven Polarisierung scheint es noch wichtiger, dass sich die Akteure unterschiedlichen Storylines anschließen, da die Storyline in der Zeit der damaligen „ideologischen Kämpfe“ (Interview 09; 00:15:50) eine Schutzfunktion erfüllt und die Distanz zur *outgroup*, ergo zu anderen Organisationen mit gegensätzlichen Storylines, verstärkt haben könnte. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, das Teilen gemeinsamer Storylines habe für Organisationen eine strategische Funktion erfüllt. Die Formulierung derselben Story kann dazu führen, die Aktivitäten der Beteiligten durch die gemeinsamen Erzählelemente zu orchestrieren und zu kontrollieren. Gleichzeitig wird ihnen dadurch die Möglichkeit geboten, einer sozialen Gruppe anzugehören und damit das Bedürfnis des Einzelnen nach Assimilation gestillt.

Angesprochen auf das Verhältnis zwischen der IHK und dem VCD gab ein Experte an, beide Organisationen würden aktuell miteinander im Dialog stehen und ihre Positionen abgleichen. Es herrsche Konsens darüber, die Inter- und Multimodalität zu fördern (Interview 09; 00:18:09). Dieser „breite Konsens“ spiegelt sich auch im hegemonialen Wandel der Diskurslandschaft wider. Ergänzend wurde jedoch auch darauf hingewiesen, der IHK gehe es dennoch vor allem um den Flächenbedarf für den Wirtschaftsverkehr, während es dem VCD auf die Flächen für den Radverkehr ankäme (Interview 09; 00:17:41). Diese Ergebnisse demonstrieren auch, dass Organisationen mit unterschiedlichen Zielsetzungen wie der Bereitstellung von Flächen für den Wirtschafts- und für den Fahrradverkehr dennoch dieselbe Storyline formulieren können, indem sie die Förderung von Inter- und Multimodalität aus einer gesamtstädtischen Perspektive betonen und damit die Storyline des Stadtplanungsdiskurses reproduzieren. Hajer erklärt dieses Phänomen mit der Funktion von Storylines, die in erster Linie den Diskurs verkürzt zusammenfassen würden. Infolgedessen können andere Diskursteilnehmer fälschlicherweise zu der Annahme gelangen, sie würden schon wissen, was der andere meine, da die Storyline den Diskurs so stark verknappe, dass unterschiedliche Argumentationen durch die Zusammenfassung nivelliert würden (Hajer & Versteeg, 2005, p. 177). Übertragen auf die Entstehung einer diskursiven Hegemonie kann durch die Verkürzung der Storylines der Eindruck entstehen, als würden die Stakeholder miteinander übereinstimmen, weil sie derselben Diskurskoalition zugeordnet werden, obwohl das – mit Blick auf die unterschiedlichen Zielsetzungen – nicht der Fall ist.

10.2.4 Sektorale Identität

Die zugehörige Hypothese lautet hier:

Wenn Akteure Mitglieder desselben Sektors sind, dann stimmen sie eher in der Storyline überein als mit Akteuren, die in einem anderen Sektor tätig sind.

Auch hier betrachten wir zunächst die deskriptive Zusammenfassung:

Tabelle 14 Deskriptive Zusammenfassung: Formulierung derselben Storyline bei übereinstimmender sektoraler Identität

Phase	Gleicher Sektor	N dist	Gleiche Storyline
Polarisierung	0	1118	364 (32,6%)
Polarisierung	1	593	257 (43,3%)
Erosion	0	27	5 (18,5%)
Erosion	1	39	17 (43,6%)
Hegemonie	0	521	299 (57,4%)
Hegemonie	1	145	89 (61,4%)

Die Unterschiede der Anteile fallen hier geringer aus. Grafisch kann das wie folgt visualisiert werden:

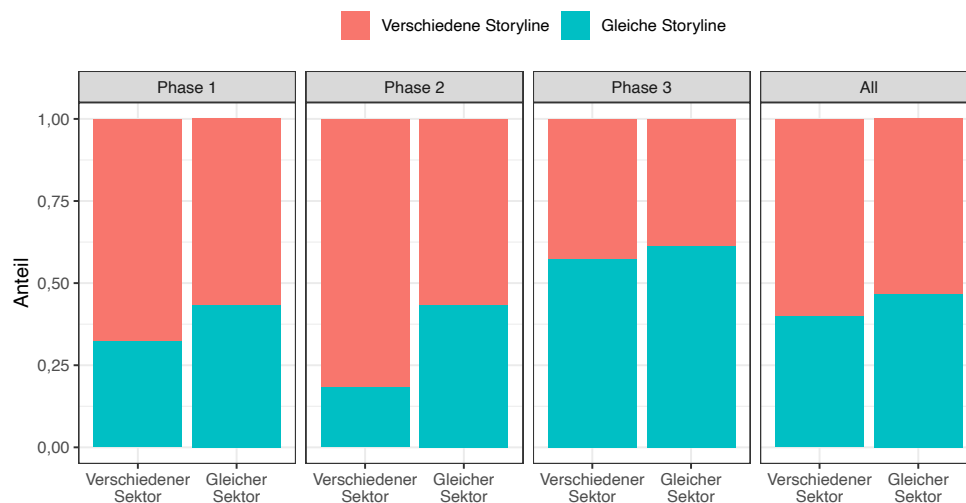


Abbildung 21 Übereinstimmung in derselben Storyline und sektorale Identität

Ob die Unterschiede dennoch als signifikant einzustufen sind, wird wieder mit Hilfe eines logistischen Regressionsmodells überprüft:

Tabelle 15 Geschätzte Wahrscheinlichkeit für die Formulierung derselben Storyline bei übereinstimmender sektoraler Identität

Phase	Eff	Lower	Upper	OR	OR Lower	OR Upper	P-Value
Polarisierung	0,564	0,231	0,898	1,758	1,260	2,454	0,001
Erosion	1,381	-0,138	2,900	3,978	0,871	18,166	0,075
Hegemonie	0,056	0,054	0,058	1,057	1,055	1,060	0,000
All	0,438	0,153	0,723	1,549	1,165	2,060	0,003

Ein signifikantes Ergebnis kann nur für Phase 1 beobachtet werden. Hier erhöht die sektorale Zugehörigkeit die Chance, dass dieselbe Storyline geteilt wird, um ca. 76 % (OR = 1,76, 95 % KI: [1,3; 2,5]). Für die anderen beiden Phasen erhalten wir keine statistisch abgesicherten Ergebnisse. Ein signifikanter Unterschied zwischen den Phasen kann jedoch auch nicht ausgemacht werden. Für die Wahrscheinlichkeiten erhalten wir folgende Grafik:

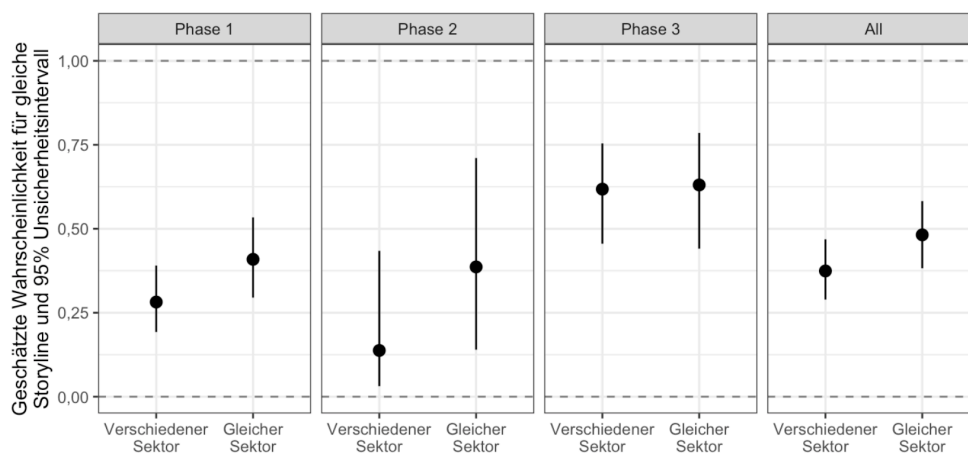


Abbildung 22 Wahrscheinlichkeit für das Teilen derselben Storyline (sektorale Identität)

In der Zeit der diskursiven Polarisierung befürworteten die Akteure aus der Industrie die Idee, wirtschaftlicher Wohlstand solle – auch kurzfristig – nicht der CO₂-Reduktion geopfert werden. In diesem Zeitraum herrschte unter den umweltnahen Akteuren Einigkeit darüber, das Wirtschaftswachstum müsse kontrolliert werden, um den Klimawandel zu verhindern. Mit dem Inkrafttreten der Klimaschutzpläne, wie unter anderem dem Masterplan 100 % Klimaschutz, wurde eine gemeinsame sektorübergreifende Handlungsorientierung und Entscheidungsfindung zwischen den Akteuren in Gang gesetzt. Das reduziert auch die Wichtigkeit eine einheitliche Storyline zu teilen. Das Ziel, den Weg in Rich-

tung einer klimaneutralen „Green City“ bis zum Jahr 2050 zu ebnen, erfordert eine deutliche Reduzierung der Emissionen aus allen Bereichen (PARLIS, 2018e). Die Frage, welche Rolle der Verkehr bei der Erhöhung der CO₂-Emissionen spielt und wie die Reduzierung der Schadstoffemissionen gefördert werden kann, wird sektorübergreifend diskutiert. Diese intersektorale Vernetzung manifestiert sich beispielweise darin, dass der VCD nicht nur mit dem Fuß e. V., dem ADFC, dem Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) oder auch Greenpeace, sondern auch mit der IHK und Akteuren aus der Kommunalverwaltung und der -politik im regelmäßigen Dialog stehe (Interview 07; 00:47:28). Es stellt sich im Anschluss an die Ergebnisse zur parteilichen und organisationalen Identität die Frage, warum die gemeinsame sektorale Identität das Formulieren derselben Storyline in der Phase der diskursiven Hegemonie nur marginal erhöht.

Eine Erklärung liefert die Kompromissbereitschaft, die dadurch entstanden ist, dass der Handlungsdruck sektorübergreifend diskutiert wurde. Ein Beispiel für die erfolgreiche sektorübergreifende Zusammenarbeit stellt ein Vorhaben dar, bei dem das HOLM mit UPS, der Stadt Frankfurt und der IHK kooperiert habe. Das Ziel bestand darin, UPS solle die Letzte Meile entweder zu Fuß, mit einer Sackkarre oder mit dem E-Bike erledigen (Interview 03; 00:06:40). In dem Kontext wurde untersucht, ob es ökologische und ökonomische Effekte gäbe. UPS konnte mit diesem Vorschlag auf drei dieselbetriebene Transporter verzichten und Kosten einsparen. Insgesamt konnten bis zu 25 Tonnen CO₂ eingespart werden (Interview 03; 00:07:18). Darüber hinaus habe sich das Projekt auch positiv auf die Nutzungskonflikte zwischen Autofahrern und Zustellern ausgewirkt. Eine wichtige Rolle habe das HOLM gespielt, das die Beteiligten in einem Workshop zusammengebracht habe (Interview 03; 00:08:25). Das HOLM versteht sich dabei als Plattform, die die Kooperation zwischen verschiedenen Stakeholdern ermögliche (Interview 03; 00:08:30). Über den gesamten Zeitraum des Projekts habe das HOLM den Koordinierungsprozess zwischen verschiedenen Stakeholdern erfolgreich begleitet. Diese Möglichkeit, die Stakeholder in den gemeinsamen Dialog zu bringen, könnte auch als Erfolgsmodell auf andere Städte übertragen werden (Interview 03; 00:08:53). Aus Sicht des Experten sei es dabei wichtig, dass es „keine Kontaktverbote“ gäbe (Interview 03; 00:12:58).

10.2.5 Demografische Identität (Geschlecht)

Die zugehörige Hypothese lautet hier:

Wenn Akteure dem gleichen Geschlecht angehören, stimmen sie eher in der Storyline überein als mit Akteuren, die einem anderen Geschlecht angehören.

Für das Geschlecht beobachten wir folgende Werte:

Tabelle 16 Deskriptive Zusammenfassung: Formulierung derselben Storyline bei übereinstimmender geschlechtlicher Identität

Phase	Gleiches Geschlecht	N dist	Gleiche Storyline
Polarisierung	0	150	50 (33,3%)
Polarisierung	1	315	95 (30,2%)
Erosion	1	6	1 (16,7%)
Hegemonie	0	7	5 (71,4%)
Hegemonie	1	21	10 (47,6%)

Grafisch können diese Ergebnisse wie folgt veranschaulicht werden:



Abbildung 23 Übereinstimmung in derselben Storyline und demografische Identität

Auffällig ist hier Phase 2: Von den Akteuren, deren Geschlecht anhand des Namens rekonstruiert wurde, wiesen alle das gleiche Geschlecht auf. Hier kann also ein Effekt eines Geschlechterunterschiedes zwischen den Akteuren nicht weiter analysiert werden. Für die beiden anderen Phasen erhalten wir folgende Ergebnisse:

Tabelle 17 Geschätzte Wahrscheinlichkeit für die Formulierung derselben Storyline bei übereinstimmender geschlechtlicher Identität

Phase	Eff	Lower	Upper	OR	OR Lower	OR Upper	P-Value
Polarisierung	-0,147	-0,563	0,269	0,864	0,570	1,309	0,490
Hegemonie	-1,021	-2,861	0,838	0,364	0,057	2,312	0,284
All	-0,183	-0,583	0,217	0,833	0,558	1,243	0,371

Für keine der beiden Phasen erhalten wir ein statistisch signifikantes Ergebnis. Für die Wahrscheinlichkeiten ergibt sich:

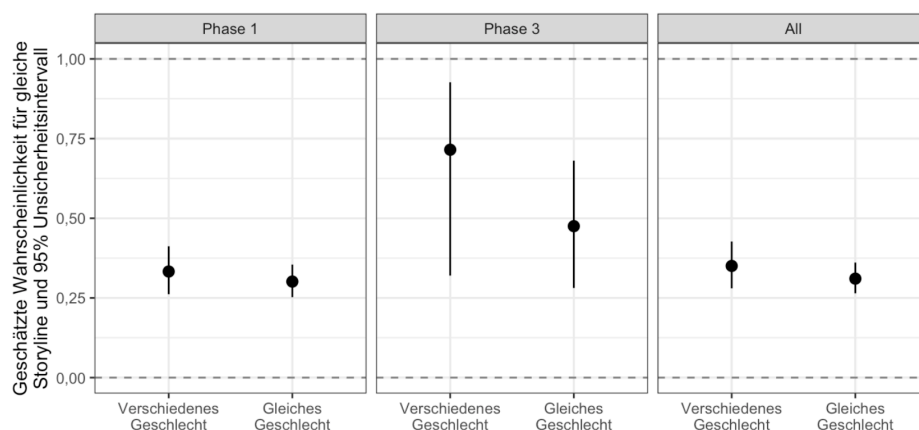


Abbildung 24 Wahrscheinlichkeit für das Teilen derselben Storyline und demografische Identität

Dennoch deuten die ersten Ergebnisse an, die demografische Identität nehme eine zu vernachlässigende Rolle für die Formulierung derselben Storyline ein. Für die Diskussion der Ergebnisse muss jedoch darauf verwiesen werden, dass das Geschlecht dichotom anhand der Namen operationalisiert wurde, die in der Zeitung aufgetaucht sind. Eine andere Art der Operationalisierung war im Rahmen der Medienanalyse nicht möglich. Dennoch wird das Geschlecht – insbesondere aus einer diskursanalytischen Perspektive – oft als eine vielschichtige Kategorie begriffen, die einer dichotomen Operationalisierung entgegenstehe (Jones, 2018, p. 740). Daher kann es bei den Ergebnissen zu einer möglichen Verzerrung gekommen sein. Weiterführende Ergebnisse über die mögliche Rolle der demografischen Identität konnten jedoch im Rahmen der Interviews gewonnen werden. So wies ein Experte auf das Phänomen hin, dass in den Städten, in denen Frauen als Bürger-

meisterin oder stellvertretende Bürgermeisterin tätig seien, eher Einfahr- und Parkverbote durchgesetzt wurden. Als Beispiele wurden Paris mit der Bürgermeisterin Anne Hidalgo, Barcelona mit Ada Colau und Oslo genannt, wo Marianne Borgen als Bürgermeisterin und Kamzy Gunaratnam als stellvertretende Bürgermeisterin tätig sind (Interview 03; 00:21:00). Diese Ergebnisse deuten darauf hin, die demografische Identität könne sich unterschiedlich auf die Bereitschaft auswirken, Verbote durchzusetzen. Weiterführende Forschungen könnten aus einer vergleichenden Perspektive an der Frage anschließen, ob – je nachdem, ob ein Mann eine Frau in Regierungsverantwortung ist – die Durchsetzung bestimmter Verbote priorisiert wird, oder ob weibliche Bürgermeisterinnen tendenziell offener dafür seien, jegliche Art von Verboten im Bereich der Verkehrspolitik durchzusetzen.

10.2.6 Sozial konstruierte Gruppenidentitäten als Grundlage für die Bildung von Koalitionen

Die Ergebnisse der Medienanalyse bestätigen, die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe, ergo einer Partei, einer Organisation oder einem Sektor korreliere signifikant mit der Formulierung derselben Storyline. Die Reproduktion von Storylines hilft den Erzählern, eine kollektive Identität zu konstruieren, indem er die Denk-, Handlungs- und Wahrnehmungsmuster seiner sozialen Gruppe übernimmt. Sie bilden eine Diskurskoalitionen, um die Sprach- und Kommunikationsstrategien, mit denen sie sich auf verkehrspolitische Probleme auf lokaler Ebene beziehen, zu koordinieren. Die Problemdefinitionen und Storylines der Stakeholder deuten auf einen Wandel in der Diskurslandschaft hin. Die Phase der diskursiven Polarisierung erodierte im Zuge der institutionellen Veränderungen, die nach der Kommunalwahl im Jahr 2006 in Gang gesetzt wurden.

In der Zeit der diskursiven Polarisierung wurden die umwelt- und wirtschaftsorientierten Diskurskoalitionen auf der Grundlage der zentralen Frage gebildet, ob eine umweltorientierte Verkehrsentwicklung gefördert werden soll oder nicht. Indem sie die gleiche Storyline formulierten, stärkten die Mitglieder ihre Gruppenidentität. Gleichzeitig befriedigt die Artikulation derselben Storyline das Bedürfnis einer sozialen Gruppe anzugehören und verschärft die inhaltliche Unterscheidung zu der anderen Diskurskoalition. Der inhaltliche Unterschied zur anderen Diskurskoalition führte zu einer Ablehnung im Sinne einer *outgroup*. Auf diese Weise wurden die Grenzen zwischen „Feinden“ und „Verbündeten“ durch den Gebrauch von Sprache verhärtet. So konnten Spannungen zwischen den

Diskurskoalitionen aufgebaut und Unstimmigkeiten innerhalb einer Diskurskoalition diskursiv abgebaut werden.

In der Phase der diskursiven Hegemonie wurde die Gruppengrenze von den Mitgliedern des Diskurses über die Stadtplanung rekategorisiert, die sich durch die gemeinsame Storyline als Teil einer Diskurskoalition identifizierten. In der Diskurskoalition, die sich um diesen Diskurs formiert hat, besteht Einigkeit darüber, eine integrierte Verkehrspolitik müsse hinsichtlich der Förderung von Inter- und Multimodalität vorangetrieben werden. Es findet keine Polarisierung mehr entlang der Frage statt, ob eine umweltorientierte Entwicklung der Verkehrslage stattfinden soll, sondern es wird nur noch darüber diskutiert, welche Maßnahmen hierfür einzusetzen sind. Durch die Artikulation derselben Storyline werden die ehemaligen Mitglieder der *outgroup*, sprich der anderen Diskurskoalition, als gemeinsame *ingroup* wahrgenommen, sodass der Prozess der Differenzierung gehemmt wird. Darüber hinaus hat die Formulierung ähnlicher Storylines dazu beigetragen, Konflikte zwischen ehemals bestehenden Diskurskoalitionen zu reduzieren und die Stabilität zu erhöhen, Klimaschutzziele auf kommunaler Ebene gemeinsam durchzusetzen. Durch die Reproduktion derselben Storyline in der Phase der diskursiven Hegemonie demonstrierten die Mitglieder des Stadtplanungsdiskurs ihre Einheit als Diskurskoalition. Auf diese Weise wurden die Grenzen zwischen ehemaligen „Feinden“ und „Verbündeten“ diskursiv aufgeweicht. Dies führte zu einem Abbau von Spannungen zwischen den ehemals rivalisierenden Diskurskoalitionen. In der analysierten Fallstudie hat die Einigung auf eine gesamtstädtische Storyline dazu beigetragen, die negative Einstellung gegenüber Mitgliedern der anderen Diskurskoalition zu neutralisieren und einen möglichen *angel shift* begünstigt. Durch die gemeinsame Storyline nahm die Bedrohungswahrnehmung der Akteure ab, die in der Phase der diskursiven Polarisierung zur anderen Diskurskoalition gehörten.

Fernab dieser Ergebnisse bleiben jedoch noch Fragen offen, die die diskursive Verhandlung von rivalisierenden Identitätsstrukturen betreffen. Angesichts der Komplexität der sozialen Welt können sich Individuen mit unterschiedlichen sozialen Gruppen identifizieren, die verschiedene Storylines über die Entwicklung der Verkehrslage artikulieren. Davon ausgehend wäre es im Rahmen weiterführender Forschung spannend zu untersuchen, welche Storylines von Einzelpersonen artikuliert werden, die sich beispielsweise berufsbedingt mit der IHK identifizieren, aber gleichzeitig Mitglied im Radentscheid sind. Wie wirken sich Identitätskonflikte auf die Formulierung von Storylines aus? Welche

Identität wird in Entscheidungssituationen salient? Welche Storyline wird reproduziert? Oder wird – je nach sozialem Umfeld – eine andere Storyline wiedergegeben? Als Ausgangspunkt für zukünftige Forschungen könnte die Frage dienen, ob und wenn ja welches Potenzial die erfolgreiche oder misslungene Integration widersprüchlicher Identitätsstrukturen für die Beschleunigung der Verkehrswende besitzt.

11 Fazit

Als zentrale Metropole des Ballungszentrums Rhein-Main hat die Stadt Frankfurt in den letzten 50 Jahren ein starkes Wirtschaftswachstum und einen großen Bevölkerungsanstieg erfahren. Seit Frankfurts Aufstieg zum europäischen Finanzmarktzentrum gilt die Metropole als einer der wichtigsten Verkehrsknotenpunkte Europas (Holtfrerich, 1999, p. 238). Die gewachsene internationale Bedeutung Frankfurts und die Zunahme des regionalen und des nationalen Transitverkehrs hatten zur Folge, dass die Verkehrspolitik über einen langen Zeitraum von den institutionalisierten Interessen der Straßenbau- und Automobilindustrie bestimmt wurde (Yago, 1984, p. 125). Bereits im Jahr 1990 hat sich Frankfurt *„als Gründungsmitglied des Klima-Bündnisses der europäischen Städte“* jedoch dazu verpflichtet, die CO₂-Emissionen alle fünf Jahre um zehn Prozent zu verringern (Frankfurt Green City, 2019; IBP, 2015, p. 2). Daraus ergab sich die Frage, wie die Verkehrsbelastung reduziert und der Weg in Richtung einer klimaneutralen „Green City“ bis zum Jahr 2050 vorangetrieben werden kann. Eine Herausforderung für die umweltorientierte Entwicklung der Verkehrspolitik stellten die zahlreichen Nutzungskonflikte dar, die aufgrund der hohen Verkehrsbelastungen, der dichten Strukturen und der kurzen Wege entstanden sind. Diese Nutzungskonflikte sind eine Folge der heterogenen Ansprüche, die die Stakeholder an die städtische Verkehrslage stellen. Sie manifestieren sich in dem Wunsch nach öffentlichem Parkraum, in der Verbesserung der Aufenthaltsqualität und in der Bereitschaft, sich mit Blick auf die Nutzung anderer Verkehrsmittel neu zu orientieren (Frey & Koch, 2011, p. 235). Zunächst wurde davon ausgegangen, die wertebasierten Vorstellungen der Stakeholder würden entweder aufgrund der über lange Zeit institutionalisierten Interessen der Straßenbau- und Automobilindustrie mit einer investitionsgeleiteten oder mit einer nachhaltigkeitsorientierten Perspektive im Einklang stehen, die sich aus Frankfurts Rolle als Gründungsmitglied des Klima-Bündnisses und den Weg in Richtung einer „Green City“ ergibt (Frankfurt Green City, 2019; Yago, 1984, p. 125). Daran anschließend bestand das Ziel der Arbeit darin zu untersuchen, welche Rolle Gruppenidentitäten bei der Bildung dieser wertebasierten Koalitionen spielen.

11.1 Advocacy-Koalitionen im normativen Grundsatzkonflikt

Bevor neue Möglichkeiten der theoretischen Weiterentwicklung vorgeschlagen wurden, wurde das ACF zunächst dazu verwendet, die Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess der kommunalen Verkehrspolitik zu untersuchen. In Anlehnung an die vier *foundations* des ACF wurden Datensätze erhoben, anhand derer das Subsystem der Verkehrspolitik rekonstruiert, die Überzeugungssysteme erfasst, die Akteure zu Advocacy-Koalitionen gruppiert und die Entwicklungen über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren analysiert wurden. Die Ergebnisse demonstrieren, dass die Grundlagen des ACF aktuell immer noch eine große Erklärungskraft besitzen, um die Koalitionsbildung im normativen Grundsatzkonflikt zu untersuchen. Durch die Anwendung der *foundations* konnten wichtige Erfolgskriterien herausgearbeitet werden, die – sofern sie auch auf andere Großstädte übertragen werden – einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, den Weg in Richtung einer nachhaltigeren Verkehrspolitik zu ebnen.

Im Vorfeld der Rekonstruktion des Subsystems wurde zunächst dessen inhaltliche und territoriale respektive geografische Reichweite definiert, um einen geeigneten Geltungsbereich zu ermitteln (Sabatier & Weible, 2007, p. 193). Die territoriale Reichweite wurde anhand der naturräumlichen Lage der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main bestimmt. Die klimatischen Besonderheiten, die mit der naturräumlichen Lage der zweitgrößten Metropolregion in Deutschland einhergehen, bilden die Grundlage für die Entwicklung der Luftreinhaltepläne und ihrer Fortschreibungen. Ihre Notwendigkeit ergibt sich aus der „*austauscharmen Wetterlage*“, die die „*Anreicherung von Luftschadstoffen*“ erleichtert (Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main, 2011a, pp. 13-14). Um die Schadstoffbelastung zu reduzieren, wurde unter Berücksichtigung des Bundesimmissionschutzgesetzes entschieden, die Feinstaubbelastung durch die Kennzeichnung emissionsarmer Fahrzeuge und die Einführung der ersten Umweltzone Hessens im Jahr 2008 zu verringern (Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main, 2011a, p. 54).

Die Grundlage für die verwaltungsrechtliche Struktur der Stadt bilden die HGO, das Frankfurter Stadtrecht und die Hauptsatzung der Stadt Frankfurt am Main, die von den Geschäftsordnungen der Stadtverordnetenversammlung, der Ortsbeiräte und des Magistrats ergänzt werden (PARLIS, 2020). Die Besonderheit der verwaltungsrechtlichen Struktur liefert auch eine Antwort auf die Frage, warum der amtierende Bürgermeister Peter Feldmann nur eine marginale Rolle für die Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik spielt, während in anderen europäischen Großstädten vor allem die Bürgermeister dafür

verantwortlich waren, rigorose verkehrsberuhigende Maßnahmen durchzusetzen. Laut der HGO besäße der Bürgermeister „die Organisationsgewalt in der Verwaltung“, dennoch verfüge er aufgrund des „verwaltungsführenden Magistrats“ im Konfliktfall nur über wenig „eigenen Spielraum“ (Rudzio, 2018, p. 336). Neben der starken Legislative wurde als weitere mögliche Erklärung dafür, dass sich Feldmann der Entwicklung in Richtung einer nachhaltigen Verkehrspolitik nicht annahm, dessen fachliche Distanz zu dem Thema genannt. Da Feldmann aus der Sozialarbeit und dem sozialen Wohnungsbau käme, würde es ihm an fachlicher Qualifikation in den Bereichen Geographie, Mobilität, Verkehrs- und Stadtplanung mangeln. Es wurde vermutet, er habe das Thema deshalb dem Verkehrsdezernenten von der SPD, Klaus Oesterling, überlassen (Interview 07; 00:21:09).

Im Anschluss an die territoriale respektive geografische Reichweite wurde die inhaltliche Reichweite des Subsystems definiert, um zu Erkenntnissen über die Art des Subsystems, die Zusammensetzung von Advocacy-Koalitionen und der Ausbildung ihrer Überzeugungssysteme zu gelangen. Die Untersuchung der Beschaffenheit des Subsystems ergab, es weise Eigenschaften auf, die sowohl die Etablierung eines gereiften Subsystems bekräftigen als auch auf die Entstehung eines neuen Subsystems hindeuten. Die Kontroversen um den Ausbau der Kapazitäten des Flughafens und den möglichen Bau einer Alleen-sperre, einem Autobahnzubringer, der den Alleenring mit der A 661 verbindet, wurden als Indiz für die Existenz eines gereiften Subsystems betrachtet. Die Auseinandersetzungen, die zwischen den Stakeholdern stattgefunden haben, wurden als Hinweis auf ihre gefestigten policy-bezogenen Kernüberzeugungen gedeutet, die exemplarisch diskutiert wurden. Sie wiesen auf die Etablierung eines gereiften Subsystems in der Zeit zwischen 1993 bis zum Jahr 2006 hin, das sich durch zwei rivalisierende Advocacy-Koalitionen auszeichnete.

Einen möglichen Wendepunkt im Status Quo markierte die Unzufriedenheit der Stakeholder über die ehemals zerstreuten Kompetenzen im Verkehrsbereich. Das gemeinsame Ziel, die Planungsprozesse zu verkürzen und die ehemals verteilten Zuständigkeiten zu bündeln, führte schließlich zur Neugründung des Verkehrsdezernats im Jahr 2008. Davor wurde das Amt des Verkehrsdezernenten letztmalig von Walter Möller (SPD) zwischen 1961 und 1970 ausgeübt (FAZ, 11.07.06; FAZ 12.07.06). Nach der Kommunalwahl im Jahr 2006, aus der eine schwarz-grüne Koalition hervorging, erfolgten weitere wichtige institutionelle Veränderungen, wie die Gründung des Radfahrbüros im Straßenverkehrsamt, das ebenfalls mehrere Kompetenzen bündelte, die zuvor auf verschiedene Dezernate und Ämter verteilt waren. Als ein erster Erfolgsfaktor für die Beschleunigung

verkehrspolitischer Transformationsprozesse in anderen Großstädten wurde daher die Herbeiführung institutioneller Veränderungen mit dem Ziel begründet, ehemals zerstreute Kompetenzen zu bündeln, um die Planungsprozesse auf kommunaler Ebene entscheidend zu verkürzen.

In dieser Zeit gewann das Streben der Stakeholder nach dem gemeinsamen Ideal einer „Green City“ zunehmend an Bedeutung, das eng mit der Strahlkraft verknüpft ist, die das Konzept der Nachhaltigkeit für die Region besitzt. Die Etablierung des Ideals einer klimaneutralen „Green City“ führte Frankfurt in die engere Wahl um den Titel *„Europäische Grüne Hauptstadt“* und schließlich – ausgehend vom Sustainable Cities Index – zur Verleihung des Titels der *„nachhaltigsten Stadt der Welt“* (ARCADIS, 2018). Eine wichtige Zielsetzung des Ideals besteht darin, die Stadt bis zum Jahr 2050 in Gänze aus erneuerbaren Energien zu versorgen. Nachdem dieses Vorhaben sowohl im Masterplan 100 % Klimaschutz als auch im Energie- und Klimaschutzkonzept der Stadt Frankfurt verankert wurde, fand eine zunehmende dezernatsübergreifende Zusammenarbeit statt. Diese manifestierte sich beispielsweise in der Gründung der Koordinierungsgruppe Klimawandel (KGK), in der Fachleute aus zehn Ämtern und Referaten zusammenarbeiteten (PARLIS, 2014a). Für den Bereich „Mobilität und Verkehr“ wurde das mögliche Szenario skizziert, ein Temperaturanstieg in naher Zukunft könne Desurbanisierungsprozesse in Gang setzen, die wiederum zu einem Anstieg des MIV führen würden. Unter Einbeziehung der klimatischen Besonderheiten, die aus der naturräumlichen Lage resultieren, könnte das Auftreten von sommerlichen Hitzewellen, von Regenfällen oder von starken Windgeschwindigkeiten zudem Straßenschilder oder Ampelanlagen beschädigen und somit die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer gefährden. Daher sollte eine umwelt- und sicherheitsbezogene Verkehrsplanung vorangetrieben werden, die eine Förderung von Nahmobilität vorsieht und die Attraktivität des ÖPNV steigern soll (PARLIS, 2014a).

Anhand dieser Entwicklungstendenzen konnte exemplarisch nachgewiesen werden, wie die Etablierung eines Green-City-Ideals die organisations- und dezernatsübergreifende Zusammenarbeit unterstütze, indem es das verkehrs-, das umwelt- und das energiepolitische Subsystem unter der übergeordneten Fragestellung zusammenführte, wie die Entwicklung in Richtung einer klimaneutralen Stadt vorangetrieben werden könne. Werden diese Ergebnisse auf andere Großstädte übertragen, könnte die Einführung und das gemeinsame Streben nach einem gesamtstädtischen Ideal dazu beitragen, den Abschied von den institutionalisierten Interessen der Straßenbau- und Automobilindustrie zu beschleunigen, die sich über einen langen Zeitraum als führendes Paradigma der

Verkehrsplanung etabliert haben. Ein entscheidender Vorteil liegt in dem appellativen Charakter eines solchen überregionalen Identitätsangebots begründet, das die Stakeholder eher dazu veranlasst, die Notwendigkeit einer umweltorientierten Verkehrsentwicklung zu begreifen und zu unterstützen, als der bisherige Verweis darauf, abstrakte Kennzahlen der EU umsetzen zu müssen.

Der Konsens über die Notwendigkeit, institutionelle Veränderungen herbeizuführen, die dezernatsübergreifende Zusammenarbeit, die infolge gemeinsamer Anträge der schwarz-grünen Koalition angeregt wurde und die Etablierung eines gesamtstädtischen Green-City-Ideals haben dazu beigetragen, dass sich die Beschaffenheit des ehemals rivalisierenden Subsystems in Richtung eines kollaborierenden Subsystems verändert hat. Die Untersuchung einer Koalitionsstruktur unterstützte die zuvor formulierte Annahme, die Stakeholder würden seitdem nicht nur stärker zusammenarbeiten, sondern darüber hinaus auch einen erhöhten Konsens in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen respektive den *policy core policy preferences* aufweisen. Dieser Konsens erstreckt sich über politische Präferenzen wie die Verbesserung der Aufenthaltsqualität im Straßenraum, die Förderung des ÖPNV sowie über die Zielsetzung, die Attraktivität des Fuß- und des Radverkehrs zu erhöhen, die in der Zeit des rivalisierenden Subsystems noch zur Bildung konkurrierender Advocacy-Koalitionen geführt haben. Unter Anwendung der Grundlagen des ACF auf die Koalitionsbildung im normativen Grundsatzkonflikt der Frankfurter Verkehrspolitik konnte nachgewiesen werden, dass sich die Beschaffenheit des Subsystems von einem rivalisierenden in Richtung eines kollaborierenden Subsystems verändert hat und dass sich diese Veränderung auch in den Überzeugungen der Stakeholder manifestiert. Das Ergebnis, dass aktuell ein erhöhter Konsens zwischen den Stakeholdern herrscht, lieferte jedoch keine abschließende Antwort auf die Frage, ob die Akteure ihre Ziele wirklich auf der Basis gemeinsamer Überzeugungen verfolgen oder ob Gruppenidentitäten möglicherweise die Grundlage für die Übernahme und die Durchsetzung gemeinsamer policy-bezogener Kernüberzeugungen darstellen.

11.2 Gruppenidentitäten im Transformationsprozess der Verkehrspolitik

Im zweiten Teil der Arbeit wurden die zweite *foundation* (die Erfassung der Überzeugungssysteme) und die dritte *foundation* (die Gruppierung der Akteure zu Koalitionen) im Rahmen einer Cross-Fertilization erweitert. Im Anschluss an aktuelle Forschungsbeiträge, die die Bedeutung psychologischer Erkenntnisse und kognitiver Mechanismen für die Koalitionsbildung betonen (Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p.

150), wurde erstmals ein zusammenhängendes Set neuer Hypothesen formuliert, das dazu verholfen hat, Wissenslücken an der Schnittstelle zur wertorientierten Dynamik sozialer Gruppen zu schließen. Es wurden systematisch empirische Beweise dafür geliefert, welche Rolle Gruppenidentitäten bei der Koalitionsbildung im Transformationsprozess der kommunalen Verkehrspolitik gespielt haben.

11.2.1 Überzeugungen oder Gruppenidentitäten?

Bereits die Untersuchung des normativen Grundsatzkonflikts anhand der *foundations* lieferte erste Hinweise dafür, dass die Akteure ihre Ziele möglicherweise nicht auf der Grundlage gemeinsamer Überzeugungen verfolgen, sondern dass gemeinsame Überzeugungen eher als Ergebnis und damit als Indikator für die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe betrachtet werden können. Diese Annahme wurde zunächst anhand der Veränderungen begründet, die Peter Feldmann in der Verkehrspolitik herbeigeführt hat. Zuvor wurde beschrieben, dass Feldmann in seiner Rolle als Bürgermeister keine eigenen Impulse gesetzt und sich dem Thema der nachhaltigen Verkehrspolitik nicht angenommen habe. Dieser Unterschied zu anderen Großstädten, in denen die gerade die Bürgermeister als Schlüsselfigur agierten, um verkehrsberuhigende Maßnahmen durchzusetzen, wurde einerseits auf den „*verwaltungsführenden Magistrat*“ und andererseits auf Feldmanns fachliche Distanz zu dem Thema zurückgeführt (Rudzio, 2018, p. 336). Dennoch habe Feldmann zwar nicht in seinem Amt als Bürgermeister, aber als Vorstandsmitglied des RMV den Preis für Tagesticket im ÖPNV gesenkt (Interview 07; 01:14:22). Dieses Beispiel wurde als erstes Indiz dafür erachtet werden, dass eine Gruppenidentität, in dem Fall die Salienz einer organisationalen Identität, eine entscheidende Rolle für die Ausbildung und Durchsetzung von policy-bezogenen Kernüberzeugungen spielen könnte. Die Analyse des Fallbeispiels anhand des ACF lieferte darüber hinaus noch weitere Hinweise auf die mögliche Rolle anderer Gruppenidentitäten. So könnte eine informelle Projektidentität eine Erklärung für den Konsens darstellen, der zwischen den Stakeholdern in der untersuchten Koalitionsstruktur nachgewiesen wurde. Schließlich waren rund 58 % der Befragten in dasselbe Forschungsprojekt eingebunden und hatten somit die Möglichkeit, eine starke Projektidentität zu entwickeln, die wiederum eine mögliche Grundlage für die Ausbildung ähnlicher policy-bezogener Kernüberzeugungen darstellen könnte. Darüber hinaus führte auch die Aussage, es herrsche in Frankfurt ein „*spezifisches Sektoraldenken*“ (Interview 02; 00:40:15) im Zusammenhang mit dem Verweis auf die klar abgegrenzten Zuständigkeiten zwischen den Sektoren zu der Annahme, auch die sektorale Identität müsse

in die Untersuchung der Frage einbezogen werden, ob die Akteure ihre Ziele auf der Grundlage gemeinsamer Überzeugungen oder auf der Basis derselben Gruppenidentitäten verfolgen.

Um das Verhalten der politischen Akteure besser zu verstehen und weiterführende Erkenntnisse darüber zu erhalten, ob sich die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe in einer erhöhten Übereinstimmung der policy-bezogenen Kernüberzeugungen manifestiert, wurde das ACF zunächst im Rahmen einer Cross-Fertilization mit der SIPP in den Dialog gebracht. Im Vorfeld wurden fünf Gruppenidentitäten (Region, Partei, Organisation, Sektor, Projektsteuerungsgruppe) identifiziert, anhand derer untersucht wurde, ob die Verbundenheit mit einer sozialen Gruppe dazu führt, dass deren Mitglieder erhöhte Übereinstimmungen in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen aufweisen.

Im Rahmen der Untersuchung der sektoralen Identität erwies sich die Annahme als zutreffend, dass Personen, die in demselben Sektor tätig sind, eine erhöhte Übereinstimmung in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen aufweisen. Dieses Phänomen konnte auf die verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten im Verkehrssektor zurückgeführt werden. In Frankfurt existieren aktuell etwa 12 Arbeitskreise, in denen verschiedene Themen wie neue Mobilität, Busverkehr und Radverkehr diskutiert werden. Als besonders wichtig wurden in dem Zusammenhang die Verkehrssicherheitskonferenzen und die Lenkungskreissitzungen erachtet, die regelmäßig im HOLM stattfinden. Die Experten hoben ebenfalls lobend hervor, in den Gremien würden die Beteiligten *„nicht übereinander, sondern miteinander sprechen“*. Dieser gemeinsame Dialog wurde als ausschlaggebend für die gemeinsame Entwicklung verkehrsplanerischer Konzepte erachtet (Interview 02; 00:46:22). Für andere Großstädte, in denen die Verkehrswende vorangetrieben werden soll, kann aus diesen Ergebnissen die Empfehlung abgeleitet werden, Mitglieder desselben Sektors in fachspezifischen Arenen oder Foren zusammenkommen zu lassen.

Als ein wichtiger Erfolgsfaktor wird neben der regelmäßigen Teilnahme auch der gemeinsame Dialog erachtet, der dazu beitragen kann, die Vertrauensbildung zwischen den Stakeholdern erhöhen und das Konfliktlevel auf ein Maß zu reduzieren, in dem policy-bezogene Kernüberzeugungen leichter im gemeinsamen Dialog diskutiert und angepasst werden können. Diese Ergebnisse stellen zudem einen interessanten Ausgangspunkt für neue Möglichkeiten der theoretischen Weiterentwicklung des ACF anhand der SIPP dar. Im Anschluss an die Forschungslinie „Lernen“ könnte im Rahmen einer weiteren Cross-Fertilization der beiden komplementären theoretischen Perspektiven den Fragen nachgegangen werden, ob die Mitgliedschaft in derselben sozialen Gruppe dazu beiträgt, dass

Lernprozesse durch die gemeinsame Gruppenidentität begünstigt werden oder welche Voraussetzungen überhaupt erst erfüllt werden müssen, damit Lernprozesse in sozialen Gruppen in Gang gesetzt werden.

Ausgehend von dem Konsens, der zwischen den Stakeholdern in derselben Koalitionsstruktur gemessen wurde, wurde die Annahme formuliert, die Mitgliedschaft in der Projektsteuerungsgruppe führe zu einer erhöhten Übereinstimmung in den policy-bezogenen Kernüberzeugungen. Auch wenn im Rahmen der statistischen Auswertung keine gesicherten Aussagen getroffen werden konnten, lieferten die Interviews erste Hinweise dafür, warum die Projektidentität als Grundlage für die Ausbildung gemeinsamer Überzeugungen im Fallbeispiel zu vernachlässigen ist, während sie in anderen Projekten durchaus als relevant erachtet werden kann. So wies ein Interviewteilnehmer darauf hin, die Beteiligten hätten ihre Rollen im Projekt verschieden interpretiert. Unterschiedliche Rollenverständnisse könnten demnach eine erste Erklärung dafür liefern, dass die Projektidentität – anders als die sektorale Identität – in konkreten Entscheidungssituationen nicht salient geworden ist. Auch für andere Großstädte, in denen ebenfalls Projekte stattfinden, die den Weg in Richtung einer nachhaltigen Verkehrspolitik ebnen sollen, erweisen sich diese Ergebnisse als hilfreich. Um eine stärkere Identifikation der Teilnehmer mit dem jeweiligen Projekt zu fördern, erscheint es sinnvoll, die Rollenverständnisse klar zu besprechen und gemeinsame Zielsetzungen zu erarbeiten, ohne dass der Eindruck vermittelt wird, das Projekt diene nur dazu, Ziele zu legitimieren, die bereits im Vorfeld festgelegt wurden. Denn je stärker sich die Teilnehmer mit einem Projekt verbunden fühlen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass ihre Projektidentität in Entscheidungssituationen salient wird und desto mehr steigt damit die Chance, projektbezogene Ziele auch zu verwirklichen.

Auch lieferte die Untersuchung der parteilichen Identität die wichtige Erkenntnis, diese Gruppenidentität diene nicht mehr – wie in der Phase des rivalisierenden Subsystems – zur Schärfung des verkehrspolitischen Profils, indem die Frage verhandelt wird, ob eine umweltorientierte Verkehrspolitik vorangetrieben werden soll oder nicht. Stattdessen übernimmt die parteiliche Identität trotz des Konsensus zwischen den Stakeholdern weiterhin eine wichtige Funktion in der Abgrenzung zur *outgroup*, die sich jedoch aktuell vor allem in der Frage manifestiert, wie eine umweltorientierte Verkehrsentwicklung umgesetzt werden soll. Die Schutzfunktion der parteilichen Identität zeigt sich in den unterschiedlichen Ansichten über die Themen, ob Radverkehrswege an Hauptverkehrsstraßen

gebaut werden sollen, wie die Ausgestaltung der Parkraumbewirtschaftung erfolgen soll und wie das Thema der „Last Mile Logistics“ angegangen werden kann.

Anhand des Beispiels, dass Peter Feldmann verkehrspolitische Veränderungen nicht in seiner Rolle als amtierender Bürgermeister, sondern als Vorstand des RMV durchgesetzt hat, wurde darüber hinaus die Hypothese formuliert, auch die organisationale Identität könnte im Zusammenhang mit der Ausbildung policy-bezogener Kernüberzeugungen stehen. Diese Annahme konnte anhand der Ergebnisse des Fragebogens verifiziert und weiterführend von den Interviewteilnehmern bestätigt werden. Als wichtigste Begründung wurden die abgegrenzten Zuständigkeitsbereiche angeführt, die exemplarisch anhand der Rolle der planenden Ämter diskutiert wurden. Zwar findet ein gemeinsamer Austausch zwischen den Ämtern statt, die an der Entwicklung öffentlicher Plätze beteiligt sind, dennoch sei das Amt für Straßenbau und Erschließung federführend in der verkehrsplanerischen Umgestaltung, während sich das Grünflächenamt vor allem mit Fragen nach der Begrünung öffentlicher Plätze beschäftigt und das Umweltamt für den Klimaschutz zuständig sei (Interview 01; 00:31:20).

Unter Einbeziehung einer Dokumentenanalyse wurden ergänzend untersucht, wie wissenschaftliche Informationen als Koalitionsressource eingesetzt werden, um organisationale Zielsetzungen im Transformationsprozess der Verkehrspolitik zu legitimieren. Zwar vertritt jede Organisation auch Zielsetzungen, die von den anderen Organisationen nicht geteilt wurden, dennoch konnte ein starker Konsens in den Handlungsfeldern der Umwelt- und der Verkehrsplanung herausgearbeitet werden. Die gemeinsamen Zielsetzungen können einen wichtigen Anhaltspunkt für die Beschleunigung der Verkehrswende in der Rhein-Main Region liefern, da ihre Umsetzung ohne großen Widerstand verwirklicht werden kann. Neben der Empfehlung gemeinsame Ziele und Handlungsfelder der Stakeholder zu bestimmen, können auch die Ergebnisse, die über den gezielten Einsatz von Studien gewonnen wurden, ebenfalls auf andere Großstädte übertragen werden, um die Entwicklung in Richtung einer nachhaltigeren Verkehrspolitik voranzutreiben. Im Fallbeispiel erwies es sich als besonders wirkungsvoll, die CDU mit dem Verweis auf Radfahrer, die im Straßenverkehr ums Leben gekommen sind, von der Notwendigkeit einer umweltorientierten Verkehrsentwicklung zu überzeugen, während sich die IHK offen gegenüber Studien zeigte, die zu dem Ergebnis gelangten, die Verkehrsberuhigung und die Schaffung von Radwegen würden zur Stärkung des Einzelhandels beitragen. Daraus kann für andere Großstädte die Empfehlung abgeleitet werden, dass die Überzeugungskraft von Studien, die die Durchsetzung verkehrsberuhigender Maßnahmen als alternativlos betrachten, er-

höht werden kann, wenn die ihnen zugrundeliegende Problemstellung einen zielgruppenspezifischen Nutzen bringt, sei es durch die mögliche Gewinnung von Wählerstimmen oder durch die Hervorhebung ökonomischer Vorteile der Gewerbetreibenden, die in dem Fall von der IHK vertreten werden.

Die erste Cross-Fertilization hat einen wichtigen Beitrag geleistet, um die Forschungsfrage zu beantworten, welche Rolle Gruppenidentitäten bei der Bildung wertebasierter Koalitionen spielen. Die Ergebnisse haben zur Formulierung der These geführt, gemeinsame Überzeugungen können als Ergebnis und damit als Indikator für die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe betrachtet werden. Das trifft jedoch nicht auf alle getesteten Gruppenidentitäten zu, konnte aber zumindest für die sektorale, die organisationale und die parteiliche Identität als zutreffend bestätigt werden. Gleichzeitig konnten anhand der Cross-Fertilization anwendungsorientierte Handlungsempfehlungen identifiziert werden, mit denen die Verkehrswende auch in anderen Großstädten mit ähnlichen institutionellen Gegebenheiten vorangetrieben werden kann.

11.2.2 Die soziale Konstruktion von Gruppenidentitäten

Diese Ergebnisse wurden im zweiten Teil um den Zusatz ergänzt, die Selbstkategorisierung und die Kategorisierung anderer sozialer Gruppen, die für den Aufbau einer Identität notwendig sind, seien eng mit der Frage verbunden, wie Einzelpersonen ihre Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen durch den Einsatz von Sprache argumentativ begründen (Bamberg et al., 2011, p. 178; Duszak, 2002, p. 1; Hogg & Reid, 2006, p. 11; Peters & Zittoun, 2016, p. 45). Ausgehend von der Annahme, Gruppenidentitäten unterlägen einer sozialen Konstruktion wurde ergänzend eine Cross-Fertilization aus einer diskursanalytischen Perspektive und der SIPP durchgeführt, die einen Mehrwert für die Erklärung der Koalitionsbildung hinsichtlich der sozialen Konstruktion von Gruppenidentitäten auf der Basis gemeinsamer Storylines geliefert hat.

Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Formulierung derselben Storyline dazu beigetragen hat, die Spannungen zwischen den ehemals rivalisierenden Diskurskoalitionen aufzulösen und die Entstehung einer Phase der diskursiven Hegemonie zu begünstigen, die eine kooperative Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern ermöglicht hat. Der Wandel von einer Phase der diskursiven Polarisierung in Richtung einer diskursiven Hegemonie steht im Einklang mit den Ergebnissen des ersten Teils, die beschreiben, wie sich das ehemals rivalisierende Subsystem in ein kollaborierendes Subsystem verwandelt hat. Daraus ergibt sich jedoch die Frage, welchen Mehrwert die Anwendung einer diskursana-

lytischen Perspektive für die Analyse des Fallbeispiels geliefert hat. Durch die Fokussierung auf die Annahme, Bedeutungen unterlägen einer sozialen Konstruktion, konnte nicht nur festgestellt werden, dass sich die Diskurslandschaft in Richtung einer stärkeren Zusammenarbeit verändert hat, sondern es wurde gezeigt, wie der Einsatz von Sprache dazu beigetragen hat, die Spannungen der „*ideologischen Kämpfe*“ der 90er-Jahre diskursiv aufzulösen (Interview 09; 00:15:50). Obwohl die Organisationen weiterhin unterschiedliche Positionen vertreten, die sich darin manifestieren, dass es der IHK beispielsweise um den Flächenbedarf für den Wirtschaftsverkehr gehe, während sich der VCD für die Bereitstellung von Flächen für den Radverkehr einsetze (Interview 09; 00:17:41), haben sie dennoch dieselbe Storyline formuliert, die die Förderung von Inter- und Multimodalität aus einer gesamtstädtischen Perspektive betont. Wichtig für die Entwicklung eines kollaborierenden Subsystems ist demzufolge nicht, dass die Akteure dieselben policy-bezogenen Zielsetzungen darüber vertreten, wie die Verkehrswende zukünftig gestaltet werden kann, sondern dass ihre Storylines miteinander übereinstimmen. Daran schließt die Frage an, welche Elemente eine Storyline enthalten muss, um von möglichst vielen Stakeholdern reproduziert zu werden.

Der aktuelle Stadtplanungsdiskurs, dem sich viele Stakeholder angeschlossen haben, setzt sich aus einer spezifischen Problemdefinition und einer damit einhergehenden Storyline zusammen, die das Problem der Verkehrsüberlastung im Kontext einer gesamtstädtischen Perspektive betrachtet. Die primäre Problemdefinition des Stadtplanungsdiskurses beruht auf der Annahme, die Verkehrsüberlastung gefährde die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer. Ergänzt wurde die Problemdefinition um den Zusatz, aufgrund der umfassend erfolgten Bauvorhaben sei kein Platz mehr für den Bau neuer Parkhäuser vorhanden. Ausgehend von dieser sicherheitsorientierten Problemdefinition wird in der dazugehörigen Storyline eine integrative Perspektive vorgeschlagen, die darauf abzielt, die gesamtstädtische Förderung von Inter- und Multimodalität sicherzustellen, ohne Nachteile bei der Verkehrsmittelwahl für bestimmte Personengruppen (durch Alter oder Wohnort) entstehen zu lassen. Diese Ergebnisse legen nahe, dass drei Faktoren für den Erfolg einer Storyline entscheidend sind, mit denen die Verkehrswende auch in anderen Städten diskursiv vorangetrieben werden kann. Als besonders durchsetzungsfähig erwiesen sich erstens eine sicherheitsorientierte Problemdefinition, zweitens eine gesamtstädtische Diskussion über die Entwicklung der Verkehrslage und drittens die Betonung einer integrativen Perspektive, die auf die Förderung von Inter- und Multimodalität abzielt, um Nachteile für mobilitätseingeschränkte Personengruppen zu verringern.

In der Phase der diskursiven Polarisierung konkurrierte die Problemdefinition der umweltorientierten Diskurskoalitionen, der MIV müsse aufgrund der negativen ökologischen Auswirkungen reduziert werden, mit der Problemdefinition der wirtschaftsnahen Diskurskoalition, der Ausbau der Infrastruktur sei notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu gewährleisten. Die Verlagerung auf eine sicherheitsorientierte Problemdefinition birgt den Vorteil, dass keine rivalisierenden Problemdefinitionen in einem „entweder/oder“ gegeneinander um die Deutungshoheit ringen, sondern miteinander im Einklang stehen. Diese Ergebnisse, die auf den Erfolg einer sicherheitsorientierten Problemdefinition verweisen, stehen im Einklang mit den Resultaten der ersten Cross-Fertilization, die ebenfalls nahelegen, die Studien über die zukünftige Verkehrsentwicklung besäßen gerade dann eine große Überzeugungskraft, wenn sie Sicherheitsbedenken formulieren, um die Notwendigkeit verkehrsberuhigender Maßnahmen zu begründen, nämlich mit Blick auf die Anzahl der Menschen, die im Straßenverkehr ums Leben gekommen sind. Spannend erscheint auch, dass Stakeholder wie die IHK, die ehemals der wirtschaftsnahen Diskurskoalition angehörten, Offenheit gegenüber den Studien zeigten, die zu dem Ergebnis gelangten, die Verkehrsberuhigung und die Schaffung von Radwegen würden zur Stärkung des Einzelhandels beitragen. Das dient als erster Hinweis dafür, dass die Teilnehmer dieser Diskurskoalition ihre vorherige Problemdefinition, der Ausbau der Infrastruktur gewährleiste die Wettbewerbsfähigkeit, nicht in Gänze verworfen haben. Nur wird die Wettbewerbsfähigkeit als Stärkung des Einzelhandels nicht mehr zwangsläufig an den Ausbau der Infrastruktur gekoppelt, sondern erstmals im Kontext der Förderung von Inter- und Multimodalität diskutiert.

Die Etablierung dieser integrativen Perspektive stellt den zweiten wichtigen Erfolgsfaktor dar. In der Phase der diskursiven Polarisierung setzte die wirtschaftsnahe Diskurskoalition den MIV mit der individuellen Freiheit gleich, während die umweltnahe Diskurskoalition um die Anerkennung des Fahrrads kämpfte. Der Vorteil dieser vereinenden Perspektive besteht nun darin, verschiedene Mobilitätsoptionen als gleichwertig anzuerkennen und deren Integration zu fördern, ohne bestimmte Mobilitätsoptionen wie das Fahrrad als weniger wichtig zu erachten. Als letztes Erfolgskriterium wurde die Verlagerung verkehrspolitischer Fragestellungen in den Diskurs über die gesamtstädtische Entwicklung herausgearbeitet, der darauf abzielt, die Inter- und Multimodalität zu fördern und Konzepte wie die Barrierefreiheit von öffentlichen Verkehrsmitteln umzusetzen, um Nachteile für mobilitätseingeschränkte Personengruppen zu vermeiden. Auch dieses Resultat steht im Einklang mit den bisherigen Untersuchungsergebnissen über die Rolle der

Green-City-Identität, die verkehrs-, energie- und umweltpolitische Fragestellungen ebenfalls unter einer gesamtstädtischen Perspektive subsumiert, um das Ideal einer klimaneutralen Stadt bis zum Jahr 2050 sicherzustellen.

11.2.3 Nothing to kill or die for: Keine Frage der „richtigen“ Theorie

Das Ziel dieser Arbeit bestand darin, neue Möglichkeiten der theoretischen Weiterentwicklung vorzuschlagen, mit denen die Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess der Verkehrspolitik erklärt werden kann. Zunächst wurde die Koalitionsbildung anhand der vier *foundations* des ACF untersucht, bevor im zweiten Teil zwei multiperspektivistische Cross-Fertilizations durchgeführt wurden, um die Rolle von Gruppenidentitäten für die Ausbildung gemeinsamer Überzeugungen und für die Formulierung derselben Storylines zu untersuchen. Dafür wurde erstmals ein zusammenhängendes Set neuer Hypothesen formuliert, das Wissenslücken an der Schnittstelle zur wertorientierten Dynamik sozialer Gruppen geschlossen hat. Zu diesem Zweck wurde einerseits Bezug auf die seit langem zirkulierende Kritik genommen, das ACF liefere nur eine unzureichende Erklärung für die Entstehung von Koalitionen auf der Basis gemeinsamer Überzeugungen (Schlager, 1995, p. 265) und gleichzeitig wurde an neuere Forschungsbeiträge angeschlossen, die die Bedeutung psychologischer und kognitiver Mechanismen für die Bildung von Koalitionen betonen (Leach & Sabatier, 2005, p. 496; Sotirov & Winkel, 2016, p. 150). Im zweiten Teil wurde die These aufgestellt, die Akteure würden ihre Ziele nicht auf der Grundlage policy-bezogener Kernüberzeugungen – wie im ACF beschrieben – sondern auf der Basis gemeinsamer Gruppenidentitäten verfolgen. Diese Perspektive betrachtete gemeinsame Überzeugungen als Ergebnis und damit als Indikator für die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe. Im Rahmen der darauffolgenden Cross-Fertilization aus der SIPP und einer diskursanalytischen Perspektive wurde die zuvor formulierte These um den Zusatz ergänzt, die Gruppenidentitäten unterlägen einer sozialen Konstruktion. Aus dieser Perspektive dienen Gruppenidentitäten weiterhin als Grundlage für die Übernahme policy-bezogener Kernüberzeugungen, allerdings wird davon ausgegangen, die Mitglieder würden ihre Gruppenzugehörigkeit über das Teilen derselben Storyline argumentativ begründen. Diesem Ansatz folgend wird die Sprache als Bedeutungssystem begriffen und die diskursive Verhandlung von Gruppenidentitäten hervorgehoben. Auf diese Weise haben die multiperspektivistischen Cross-Fertilizations der komplementären Ansätze dazu verholfen, diese These aufzustellen, sie anschließend zu präzisieren und so-

mit einem wichtigen Beitrag geleistet, um der Frage nachzugehen, welche Rolle Gruppendidentitäten bei der Koalitionsbildung in der kommunalen Verkehrspolitik spielen.

Auch wenn das Ziel dieser Arbeit nicht darin bestand, die drei komplementären theoretischen Ansätze widerspruchsfrei miteinander zu synthetisieren, sondern sie füreinander zu öffnen, um ihre Erklärungskraft zu erhöhen, soll abschließend diskutiert werden, welcher Ansatz sich am besten eignet, um die Bildung von wertebasierten Koalitionen zu erklären. Diese weiterführende Diskussion erweist sich gerade deshalb als spannend, weil die unterschiedlichen theoretischen Ansätze im normativen Grundsatzkonflikt teilweise zu ähnlichen Ergebnissen gelangt sind. Je nach Ansatz hat sich entweder das rivalisierende Subsystem in ein kollaborierendes Subsystem oder die Diskurslandschaft von einer Phase der diskursiven Polarisierung in Richtung einer diskursiven Hegemonie verändert. Unabhängig davon, durch welche Linse der Policy-Forschung die Dynamiken im Fallbeispiel analysiert wurden, konnte eine Erosion ehemals rivalisierender Akteurskonstellationen und eine stärkere Zusammenarbeit der Stakeholder nachgewiesen werden. Welche Theoretiker liegen also richtig? Der abschließende Beitrag dieser Arbeit besteht darin, die komplementären theoretischen Linsen als gleichwertig zu begreifen. Sie endet daher mit dem Fazit, dass auch die Anwendung komplementärer Ansätze zu ähnlichen Ergebnissen gelangen kann und plädiert für eine Öffnung gegensätzlicher Theorien. Auf diese Weise wird die Untersuchung des Fallbeispiels nicht länger als eine Frage der „richtigen“ Theorie, sondern als eine Frage der eingenommenen Perspektive betrachtet, die unterschiedliche Erklärungen für das Eintauchen in fallspezifische Besonderheiten liefert, ohne einen endgültigen Wahrheitsanspruch auf die Erklärung von Koalitionen zu erheben. Je nachdem, aus welcher Linse die Bildung von Koalitionen untersucht wird, erfolgte – ähnlich wie bei der Betrachtung durch ein Kaleidoskop – lediglich eine andere Sortierung, eine andere Kategorisierung und eine andere Interpretation des vorliegenden Datenmaterials, dessen verschiedene Facetten erst durch die multiperspektivistischen Cross-Fertilizations sichtbar gemacht wurden.

Literaturverzeichnis

- Ainuson, K. (2009). An advocacy coalition approach to water policy change in Ghana: A look at belief systems and policy oriented learning. *Journal of African Studies and Development*, 1(2), 16-27. <https://doi.org/10.5897/JASD.9000005>.
- Albright, E. A. (2011). Policy change and learning in response to extreme flood events in Hungary: an advocacy coalition approach. *Policy Studies Journal*, 39(3), 485-511. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00418.x>.
- Aldred, R., & Jungnickel, K. (2014). Why culture matters for transport policy: The case of cycling in the UK. *Journal of Transport Geography*, 34, 78-87. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2013.11.004>.
- Alexander, M. (2006). Schwarz und Sikorski ringen um Kompetenzen für Verkehrsplanung. *FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung)*. Juli 11.
- Allmendinger, P. (2002). Towards a post-positivist typology of planning theory. *Planning theory*, 1(1), 77-99. <https://doi.org/10.1177/147309520200100105>.
- Ambrus, M., Arts, K., Hey, E., & Raulus, H. 2014. *The role of experts in international and european decision-making processes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Angst, M. (2020). Bottom-up identification of subsystems in complex governance systems. *Policy Studies Journal*, 48(3), 782-805. <https://doi.org/10.1111/psj.12301>.
- ARCADIS. (2018). *Frankfurt ist in Sachen Nachhaltigkeit spitze*. <https://www.frankfurt-greencity.de/de/vernetzt/auszeichnungen/arcadis-sustainable-cities-index/>.
- Ashforth, B. E., & Mael, F. (1989). Social identity theory and the organization. *Academy of Management Review*, 14(1), 20-39. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4278999>.
- Bamberg, M., De Fina, A., & Schiffrin, D. (2011). *Discourse and identity construction*. Handbook of identity theory and research. New York, NY: Springer.
- Bandelow, N. C. (2006). Advocacy coalitions, policy-oriented learning and long-term change in genetic engineering policy: An interpretist view. *German Policy Studies*, 3(4), 743-795.
- Bandelow, N. C., & Bleek, W. (2007). *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien: Festschrift für Ulrich Widmaier*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bandelow, N. C., Hornung, J., & Smyrl, M. (2020). Theoretical foundations of the programmatic action framework (PAF). *European Policy Analysis*, 7, 14-27. <https://doi.org/10.1002/epa2.1083>.
- Bandelow, N. C., Lindloff, K., & Sikatzki, S. (2016). Governance im Politikfeld Verkehr: Steuerungsmuster und Handlungsmodi in der Verkehrspolitik. *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bandelow, N. C., Vogeler, C. S., Hornung, J., Kuhlmann, J., & Heidrich, S. (2019). Learning as a necessary but not sufficient condition for major health policy change: A qualitative comparative analysis combining ACF and MSF. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(2), 162-182. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1393920>.
- Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15(2), 73-80. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.10.005>.
- Banister, D., Akerman, J., Nijkamp, P., Stead, D., Dreborg, K., Steen, P., & Schleicher-Tappeser, R. (2000). *European Transport Policy and Sustainable Mobility*. Abingdon: Taylor & Francis.
- Barnes, P. M., & Hoerber, T. C. (2013). *Sustainable Development and Governance in Europe: The Evolution of the Discourse on Sustainability*. London: Routledge.

- Baron, P. (1995). Transportation in Germany: A historical overview. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 29(1), 9-20. [https://doi.org/10.1016/0965-8564\(94\)00026-7](https://doi.org/10.1016/0965-8564(94)00026-7).
- Barr, S. (2012). *Environment and society: Sustainability, policy and the citizen*. Farnham: Ashgate Publishing, Ltd.
- Barr, S., & Prillwitz, J. (2014). A smarter choice? Exploring the behaviour change agenda for environmentally sustainable mobility. *Environment and Planning C: Government and policy*, 32(1), 1-19. <https://doi.org/10.1068/c1201>.
- Bartels, K., Wagenaar, H., & Li, Y. (2020). Introduction: Towards deliberative policy analysis 2.0. *Policy Studies*, 41(4), 295-306. <https://doi.org/10.1080/01442872.2020.1772219>.
- Baumann, C., & White, S. (2012). Making better choices: A systematic comparison of adversarial and collaborative approaches to the transport policy process. *Transport Policy*, 24, 83-90. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.06.012>.
- Baumann, C., & White, S. (2015). Collaborative stakeholder dialogue: A catalyst for better transport policy choices. *International Journal of Sustainable Transportation*, 9(1), 30-38. <https://doi.org/10.1080/15568318.2012.720357>.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). *Agendas and instability in American politics*, 2nd ed., Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2018). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.) *Theories of the policy process* (4th ed., pp. 155-187). Boulder, CO: Westview Press.
- Becker-Ritterspach, L. (2014). *Steuerung der Implementation von Flughäfen: Eine Untersuchung des Flughafenbaus in Frankfurt a. M. und Berlin-Brandenburg*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bednarek, M., & Caple, H. (2017). *The discourse of news values: How news organizations create newsworthiness*. New York: Oxford University Press.
- Behrendt, F. (2018). Why cycling matters for electric mobility: Towards diverse, active and sustainable e-mobilities. *Mobilities*, 13(1), 64-80. <https://doi.org/10.1080/17450101.2017.1335463>.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2015). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275-294. <https://doi.org/10.1007/BF00138786>.
- Benwell, B., & Stokoe, E. (2006). *Discourse and Identity*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Benz, A. (1998). Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle–Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem. *Politische Vierteljahresschrift*, 558-589.
- Bi, Z., Reiner, M. A., Keoleian, G. A., Zhou, Y., Wang, M., & Lin, Z. (2020). Wireless charging and shared autonomous battery electric vehicles (W+ SABEV): Synergies that accelerate sustainable mobility and greenhouse gas emission reduction. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 25(3), 397-411. <https://doi.org/10.1007/s11027-019-09870-9>.
- Bickenbach, F., Kumkar, L., Sichelschmidt, H., Soltwedel, R., & Wolf, H. (2007). *Ausbau der Flughafenstruktur: Konflikte und institutionelle Lösungsansätze*. Berlin: Springer-Verlag.

- Birkland, T. A. (2015). *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making* (4th ed.). New York: Routledge.
- Black, W. R., & Nijkamp, P. (2002). *Social change and sustainable transport*. Bloomington: Indiana University Press.
- Blum, S., & Schubert, K. (2009). *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Biel, F. (1999). *Hindernislauf: Von den Schwierigkeiten, die Förderung des Radverkehrs in Frankfurt am Main voranzubringen*. *Frankfurt aktuell*. März/April.
https://www.adfc-frankfurt.de/Frankfurt_aktuell/FFA_Archiv/FFA_Archiv_alt/online/1999/2/199921.htm.
- Biel, F. (2000). *Was lange währt, wird nicht immer gut*. *Frankfurt aktuell*. Januar/Februar.
https://www.adfc-frankfurt.de/Frankfurt_aktuell/FFA_Archiv/FFA_Archiv_alt/online/2000/1/200011.htm.
- Böcher, M. (2020). Research trends: Advanced approaches for a better understanding of scientific knowledge transfer in forest and forest-related policy. *Forest policy & economics*, 114, 102165. <https://doi.org/10.116/j.forpol.2020.102165>.
- Böcher, M., & Krott, M. (2016). *Science makes the world go round: Successful scientific knowledge for the environment*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Bogumil, J., & Holtkamp, L. (2006). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bozem, K., Nagl, A., Rath, V., & Haubrock, A. (2013). *Elektromobilität: Kundensicht, Strategien, Geschäftsmodelle. Ergebnisse der repräsentativen Marktstudie Future Mobility*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Bratzel, S. (1999). Conditions of success in sustainable urban transport policy: Policy change in 'relatively successful' European cities. *Transport Reviews*, 19(2), 177-190. <https://doi.org/10.1080/014416499295600>.
- Brewer, M. B. (2001). The many faces of social identity: Implications for political psychology. *Political Psychology*, 22(1), 115-125. <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00229>.
- Brown, A. D. (2006). A narrative approach to collective identities. *Journal of Management Studies*, 43(4), 731-753. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2006.00609.x>.
- Buehler, R., & Pucher, J. (2011). Sustainable transport in Freiburg: lessons from Germany's environmental capital. *International Journal of Sustainable Transportation*, 5(1), 43-70. <https://doi.org/10.1080/15568311003650531>.
- Buehler, R., & Pucher, J. (2012a). International overview: Cycling trends in Western Europe, North America, and Australia. In J. Pucher & R. Buehler (Eds.), *City cycling* (pp. 287-318). Cambridge: MIT Press.
- Buehler, R., & Pucher, J. (2012b). Walking and cycling in Western Europe and the United States: Trends, policies, and lessons. *Tr News*, 280.
- Bulkeley, H. (2000). Discourse coalitions and the Australian climate change policy network. *Environment and Planning C: Government and policy*, 18(6), 727-748. <https://doi.org/10.1068/c9905j>.
- Busch, P. O. (2000). *Konfliktfall Flughafenenerweiterung: Eine kritische Würdigung des Verfahrens" Mediation - eine Zukunftsregion im offenen Dialog" zum Flughafen Frankfurt/Main*. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Büscher, M., Freudendal-Pedersen, M., Kesselring, S., & Kristensen, N. G. (2020). Handbook of Research Methods and Applications for Mobilities. In *Handbook of Research Methods and Applications for Mobilities*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

- Button, K., & Barde, J. P. (2013). *Transport policy and the environment: Six case studies*. London: Earthscan.
- Caimotto, M. C. (2020). *Discourses of cycling, road users and sustainability: An ecolinguistic investigation*. Cham: Springer International Publishing.
- Cairney, P. (2015). Paul A. Sabatier, "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". In Balla, S. J., Lodge, M., Page, E. C. (Eds.) *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Cairney, P. (2018). Three habits of successful policy entrepreneurs. *Policy & Politics*, 46(2), 199-215. <https://doi.org/10.1332/030557318X15230056771696>.
- Cairney, P. (2019). *Understanding public policy: Theories and issues*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillian.
- Cairney, P., Heikkilä, T., & Wood, M. (2019). *Making policy in a complex world*: Cambridge University Press Cambridge.
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). Kingdon's multiple streams approach: What is the empirical impact of this universal theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58. <https://doi.org/10.1111/psj.12111>.
- Cairney, P., & Kwiatkowski, R. (2017). How to communicate effectively with policymakers: combine insights from psychology and policy studies. *Palgrave communications*, 3(1), 1-8. <https://doi.org/10.1057/s41599-017-0046-8>.
- Calanni, J. C., Siddiki, S. N., Weible, C. M., & Leach, W. D. (2015). Explaining coordination in collaborative partnerships and clarifying the scope of the belief homophily hypothesis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 901-927. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut080>.
- Canzler, W., Engels, F., Rogge, J.-C., Simon, D., & Wentland, A. (2017). From "living lab" to strategic action field: Bringing together energy, mobility, and Information Technology in Germany. *Energy Research & Social Science*, 27, 25-35. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.02.003>.
- Capano, G. (2009). Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 7-31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>.
- Capano, G., & Howlett, M. (2009). *European and North American policy change: Drivers and dynamics*. London: Routledge.
- Carter, N. (2018). *The politics of the environment: Ideas, activism, policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cascetta, E., Cartenì, A., Pagliara, F., & Montanino, M. (2015). A new look at planning and designing transportation systems: A decision-making model based on cognitive rationality, stakeholder engagement and quantitative methods. *Transport Policy*, 38, 27-39. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2014.11.005>.
- Cavill, N., Kahlmeier, S., Rutter, H., Racioppi, F., & Oja, P. (2008). Economic analyses of transport infrastructure and policies including health effects related to cycling and walking: A systematic review. *Transport Policy*, 15(5), 291-304. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2008.11.001>.
- Chan, C., Wong, Y., Bouscayrol, A., & Chen, K. (2009). Powering sustainable mobility: Roadmaps of electric, hybrid, and fuel cell vehicles. *Proceedings of the IEEE*, 97(4), 603-607. <https://doi.org/10.1109/JPROC.2009.2012990>.
- Chiras, D. D. (2006). *Environmental Science*. Burlington: Jones and Bartlett Publishers.
- Claeys, G., Tagliapietra, S., & Zachmann, G. (2019). How to make the European Green Deal work. *Bruegel Policy Contribution*, 13. <http://aei.pitt.edu/id/eprint/100978>.

- Clean Energy Project. (2015). Klimaschutz: Frankfurt, die nachhaltigste Stadt der Welt. <https://www.cleanenergy-project.de/gesellschaft/helden-der-nachhaltigkeit/studie-frankfurt-ist-die-nachhaltigste-stadt-der-welt/>.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>.
- Colebatch, H. K. (2018). *Handbook on policy, process and governing*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Converse, P. E. (1964). The nature of belief systems in mass publics. In D. Apter (Ed.), *Ideology and discontent* (pp. 206-261). New York: Free Press.
- Creutzig, F. (2016). Evolving narratives of low-carbon futures in transportation. *Transport Reviews*, 36(3), 341-360. <https://doi.org/10.1080/01441647.2015.1079277>.
- Curtis, C. (2012). Transitioning to transit-oriented development: The case of Perth, Western Australia. *Urban Policy and Research*, 30(3), 275-292. <https://doi.org/10.1080/08111146.2012.665364>.
- Curtis, C., & Low, N. (2016). *Institutional barriers to sustainable transport*: New York, NY: Routledge.
- De Fina, A. E., Schiffrin, D. E., & Bamberg, M. E. (2006). *Discourse and identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dela Santa, E. (2018). Fiscal incentives for tourism development in the Philippines: A case study from policy networks and Advocacy Coalition Framework. *Tourism Planning & Development*, 15(6), 615-632. <https://doi.org/10.1080/21568316.2017.1360935>.
- Den Ouden, M. (1991). *Fahrradfreundliches Frankfurt*. Frankfurt aktuell. November. https://www.adfc-frankfurt.de/Downloads/TP/FFA_Archiv_alt/download/Alte_PDF/FFA_1991-11_180.pdf.
- DJV Berlin. (2013). *FAZ übernimmt FR – 46 Kündigungen in Berlin*. <https://www.djv-berlin.de/startseite/info/news/archiv-meldungen-aus-dem-ehemaligen-djv-berlin/faz-u%CC%88bernimmt-fr-46-ku%CC%88ndigungen-in-berlin-1-ma%CC%88rz-2013>.
- Docherty, I. Shaw, J., & (2008). *Traffic jam: Ten years of 'sustainable' transport in the UK*, Bristol: Policy Press.
- Dorey, P. (2005a). *Developments in British public policy*. London: Sage.
- Dorey, P. (2005b). *Policy making in Britain: An introduction*. London: Sage.
- Dowling, R. G. (2005). *Predicting air quality effects of traffic-flow improvements: Final report and user's guide*. Hapeville, GA: Transportation Research Board.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of political economy*, 65(2), 135-150.
- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*: Oxford: Oxford University Press.
- Dudley, G. (2013). Why do ideas succeed and fail over time? The role of narratives in policy windows and the case of the London congestion charge. *Journal of European Public Policy*, 20(8), 1139-1156. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.771090>.
- Dudley, G., & Banister, D. (2018). Expertise in decision-making for large infrastructure projects: from UK trunk roads to High Speed Rail 2. *Transportation Planning and Technology*, 41(5), 481-496. <https://doi.org/10.1080/03081060.2018.1468969>.
- Dudley, G., & Preston, J. (2013). Historical narrative and the evolution of academic transport studies in the UK. *Transport Reviews*, 33(4), 131-147. <https://doi.org/10.1080/01441647.2013.784375>.

- Dudley, G., & Richardson, J. (1996). Why does policy change over time? Adversarial policy communities, alternative policy arenas, and British trunk roads policy 1945–95. *Journal of European Public Policy*, 3(1), 63-83. <https://doi.org/10.1080/13501769608407018>.
- Dudley, G., & Richardson, J. (2004). *Why does policy change? Lessons from British transport policy 1945-99*. London: Routledge.
- Dunlop, C. A. (2012). Epistemic communities. In Howlett, M., Fritzen, S., Xun, W. and Aral, E. (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge.
- Dunlop, C. A. (2016). Knowledge, epistemic communities, and agenda setting. In N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Dunlop, C. A. (2017). Policy learning and policy failure: Definitions, dimensions and intersections. *Policy & Politics*, 45(1), 3-18. <https://doi.org/10.1332/030557316X14824871742750>.
- Dunlop, C. A., Radaelli, C. M., & Trein, P. (2018). Introduction: The family tree of policy learning. In C. A. Dunlop, C. M. Radaelli and P. Trein (Eds.) *Learning in Public Policy*. Basingstoke: Palgrave.
- Dunn, J. A. (1998). *Driving forces: The automobile, its enemies, and the politics of mobility*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. London: Routledge.
- Duszak, A. (2002). *Us and others: Social identities across languages, discourses and cultures*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- Eckey, H.-F., & Horn, K. (2000). Die Angleichung der Verkehrsinfrastruktur im vereinigten Deutschland zwischen 1990 und 1999. *Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning*, 58(5), 373-381. <https://doi.org/10.1007/BF03182927>.
- Elgin, D. J., & Weible, C. M. (2013). A stakeholder analysis of Colorado climate and energy issues using policy analytical capacity and the advocacy coalition framework. *Review of Policy Research*, 30(1), 114-133. <https://doi.org/10.1111/ropr.12005>,
- Elliott, C., & Schlaepfer, R. (2001). The advocacy coalition framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 642-661. <https://doi.org/10.1080/13501760110064438>.
- Ellison. (2002). *Entrepreneurs and the transformation of the global economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Elum, Z. a., & Momodu, A. (2017). Climate change mitigation and renewable energy for sustainable development in Nigeria: A discourse approach. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 76, 72-80. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2017.03.040>.
- European Conference of Ministers of Transport. (2003). *Fifty Years of Transport Policy Successes, Failures and New Challenges: Successes, Failures and New Challenges*: OECD Publishing.
- Fairclough, N. (2013). Critical discourse analysis and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 7(2), 177-197. <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.798239>.
- Feddes, F., de Lange, M., & Brömmelstroet, M. (2020). *The politics of cycling infrastructure: Spaces and (in) equality*. Bristol: Policy Press.
- Feitelson, E. (2002). Introducing environmental equity dimensions into the sustainable transport discourse: Issues and pitfalls. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 7(2), 99-118. [https://doi.org/10.1016/S1361-9209\(01\)00013-X](https://doi.org/10.1016/S1361-9209(01)00013-X).

- Fenger, M., & Klok, P.-J. (2001). Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 34(2), 157-170. <https://doi.org/10.1023/A:1010330511419>.
- Fichert, F. (2017). Transport policy planning in Germany: An analysis of political programs and investment masterplans. *European Transport Research Review*, 9(2), 28. <https://doi.org/10.1007/s12544-017-0247-7>.
- Fichert, F., & Grandjot, H.-H. (2016). Akteure, Ziele und Instrumente in der Verkehrspolitik. In Schwedes, O., Canzler, W., and Knie, A. (Eds.), *Handbuch Verkehrspolitik* (pp. 137-163). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Fielding, K. S., & Hornsey, M. J. (2016). A social identity analysis of climate change and environmental attitudes and behaviors: Insights and opportunities. *Frontiers in Psychology*, 7, 121. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2016.00121>.
- Fischer, F. (1998). Beyond empiricism: policy inquiry in post positivist perspective. *Policy Studies Journal*, 26(1), 129-146. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01929.x>.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (2012). The argumentative turn revisited. In Fischer, F., Gottweis, H. (Eds.) *The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice* (pp. 1-27). Durham, London: Duke University Press.
- Fischer, F., & Miller, G. J. (2006). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Fischer, F., & Miller, G. J. (2017). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. New York, NY: Routledge.
- Flint, J., & Raco, M. (2012). *The future of sustainable cities: Critical reflections*. Bristol: Policy Press.
- Francesch-Huidobro, M., & Mai, Q. (2012). Climate advocacy coalitions in Guangdong, China. *Administration & Society*, 44(6), 43-64. <https://doi.org/10.1177/0095399712460068>.
- Frankfurt Green City. (2014a). *Europäische Grüne Hauptstadt 2014*. <https://www.frankfurt-greencity.de/de/vernetzt/auszeichnungen/european-green-capital-award/>.
- Frankfurt Green City. (2014b). *Förderung der Nahmobilität: Wie der Verkehrsraum Straße zum Lebensraum wird*. <https://www.frankfurt-greencity.de/de/berichte/mobilitaet/foerderung-der-nahmobilitaet/>.
- Frankfurt Green City. (2019). *Klima-Bündnis (Climate Alliance): Frankfurt ist Gründungsmitglied*. <https://www.frankfurt-greencity.de/de/vernetzt/netzwerke-kooperationen/klima-buendnis/>.
- Frankfurt Green City. (2020). *In lebendigen Stadtteilen mobil*. <https://www.frankfurt-greencity.de/de/berichte-uebersicht/status-trends-2016/mobilitaet/foerderung-der-nahmobilitaet/>.
- Frey, O., & Koch, F. (2011). *Positionen zur Urbanistik*. Wien: LIT Verlag.
- Funke, N., Huitema, D., Petersen, A., & Nienaber, S. (2020). The roles of experts and expert-based information in the advocacy coalition framework: Conceptual and empirical considerations based on the acid mine drainage case study in Gauteng, South Africa. *Policy Studies Journal*. <https://doi.org/10.1111/psj.12409>.
- Gavroglu, K., Goudaroulis, Y., & Nicolacopoulos, P. (1989). *Imre Lakatos and theories of scientific change*. Dordrecht: Kluwer.
- Geer, J. G., Herrera, R., Schiller, W. J., & Segal, J. A. (2017). *Gateways to democracy: An introduction to American government*. Boston: Cengage Learning.

- Genieys, W., & Hassenteufel, P. (2015). The shaping of new state elites: Healthcare policy making in France since 1981. *Comparative Politics*, 47(3), 280-295.
<https://doi.org/10.5129/001041515814709301>.
- Gifford, J., Horan, T. A., & White, L. G. (1994). Dynamics of policy change: Reflections on 1991 federal transportation legislation. *Transportation Research Record* (1466).
- Gigerenzer, G., & Selten, R. (2002). *Bounded rationality: The adaptive toolbox*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Glaister, S., Burnham, J., Stevens, H., Travers, T. (1998). *Transport policy in Britain*. London: Macmillan.
- Glaister, S. (2017). *Transport policy in Britain*: Basingstoke: Palgrave.
- Goldberg, M. H., Gustafson, A., Ballew, M. T., Rosenthal, S. A., & Leiserowitz, A. (2019). A social identity approach to engaging Christians in the issue of climate change. *Science Communication*, 41(4), 442-463.
<https://doi.org/10.1177/1075547019860847>.
- González, R., Manzi, J., Saiz, J. L., Brewer, M., De Tezanos-Pinto, P., Torres, D., Aldunate, N. (2008). Interparty attitudes in Chile: Coalitions as superordinate social identities. *Political Psychology*, 29(1), 93-118.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2007.00614.x>.
- Goodwin, P. B. (1996). Empirical evidence on induced traffic. *Transportation*, 23(1), 35-54. <https://doi.org/10.1007/BF00166218>.
- Goodwin, P. B. (1999). Transformation of transport policy in Great Britain. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 33(7-8), 655-669.
[https://doi.org/10.1016/S0965-8564\(99\)00011-7](https://doi.org/10.1016/S0965-8564(99)00011-7).
- Goodwin, P. B., Hallett, S., Kenny, F., & Stokes, G. (1991). *Transport: The new realism*. Oxford: University of Oxford Transport Studies Unit.
- Gössling, S. (2013). Urban transport transitions: Copenhagen, city of cyclists. *Journal of Transport Geography*, 33, 196-206. <https://doi.org/10.1016/j.jtran-geo.2013.10.013>.
- Gottweis, H. (2006). Argumentative policy analysis. In J. Pierre and B. G. Peters (Eds.) *Handbook of public policy* (pp. 461-479). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gough, C., & Shackley, S. (2001). The respectable politics of climate change: The epistemic communities and NGOs. *International Affairs*, 77(2), 329-346.
<https://doi.org/10.1111/1468-2346.00195>.
- Green, J., Steinbach, R., & Datta, J. (2012). The travelling citizen: Emergent discourses of moral mobility in a study of cycling in London. *Sociology*, 46(2), 272-289.
<https://doi.org/10.1177/0038038511419193>.
- Greenaway, J., & Grantham, A. (2000). Transport policy paradigms at the local level: The Norwich inner ring road. *Public Administration*, 78(4), 815-833.
<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00232>.
- Grove, A. (2012). Emerging polycentric city-regions in Germany: Regionalisation of economic activities in metropolitan regions. *Erdkunde*, 295-311.
- Guttman, N. (2014). *Communication, public discourse, and road safety campaigns: Persuading people to be safer*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, (46)1, 1-35.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>.
- Haas, P. M. (2015). *Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics*. London: Routledge.

- Haas, T., & Sander, H. (2020). Decarbonizing transport in the European Union: Emission performance standards and the perspectives for a European Green Deal. *Sustainability*, 12(20), 8381. <https://doi.org/10.3390/su12208381>.
- Hackett, S., & Dissanayake, S. T. M. (2014). *Environmental and natural resources economics: Theory, policy, and the sustainable society*. Abington: Routledge.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. A. (2002a). Discourse analysis and the study of policy making. *European Political Science*, 2(1), 61-65.
- Hajer, M. A. (2002b). Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Great Britain. In Fischer, F., Forester, J. (Eds.) *Argument Turn Policy Analysis and Planning* (pp. 51-84). London: UCL: Press.
- Hajer, M. A. (2006). Ordering through discourse. In R. Goodin, M. Rein, M. Moran (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 250-268). Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. A., Laws, D. (2009). *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. A., Dunn, W. N., Hoppe, R., Healey, P., Jennings, B., Dryzek, J., . . . Rein, M. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Hajer, M. A., & Kesselring, S. (1999). Democracy in the risk society? Learning from the new politics of mobility in Munich. *Environmental Politics*, 8(3), 1-23. <https://doi.org/10.1080/09644019908414477>.
- Hajer, M. A., & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7(3), 175-184. <https://doi.org/10.1080/15239080500339646>.
- Hajer, M. A., Wagenaar, H., Press, C. U., Goodin, R. E., Barry, B., Hardin, R., . . . Elkin, S. (2003). *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, C. M. (2011). Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: From first-and second-order to third-order change? *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 649-671. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.555555>.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Hamm, K. E. (1983). Patterns of influence among committees, agencies, and interest groups. *Legislative Studies Quarterly*, 379-426. <https://doi.org/10.2307/439591>.
- Han, H., Swedlow, B., & Unger, D. (2014). Policy advocacy coalitions as causes of policy change in China? Analyzing evidence from contemporary environmental politics. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(4), 313-334. <https://doi.org/10.1080/13876988.2013.857065>.
- Hansmann, R., Mieg, H. A., & Frischknecht, P. (2012). Principal sustainability components: Empirical analysis of synergies between the three pillars of sustainability. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 19(5), 451-459. <https://doi.org/10.1080/13504509.2012.696220>.
- Hardtke, A., & Prehn, M. (2013). *Perspektiven der Nachhaltigkeit: Vom Leitbild zur Erfolgsstrategie*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Hartz-Karp, J., & Marinova, D. (2017). *Methods for sustainability research*. London, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

- Hassenteufel, P., & Genieys, W. (2020). The programmatic action framework: An empirical assessment. *European Policy Analysis*, 7, 28-47. <https://doi.org/10.002/epa2.1088>.
- Headicar, P. (2009). *Transport policy and planning in Great Britain*. London: Routledge.
- Heclo, H. (2011). *A government of strangers: Executive politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Heclo, H., & King, A. (1978). Issue networks and the executive establishment. *Public Adm. Concepts Cases*, 413(413), 46-57.
- Heikkilä, T., & Gerlak, A. K. (2013). Building a conceptual approach to collective learning: Lessons for public policy scholars. *Policy Studies Journal*, 41(3), 484-512. <https://doi.org/10.1111/psj.12026>.
- Heims, E. M. (2016). Explaining coordination between national regulators in EU agencies: The role of formal and informal social organization. *Public Administration*, 94(4), 881-896. <https://doi.org/10.1111/padm.12223>.
- Heintz, H. T., & Jenkins-Smith, H. C. (1988). Advocacy coalitions and the practice of policy analysis. *Policy Sciences*, 21(2-3), 263-277. <https://doi.org/10.1007/BF00136410>.
- Henry, A. D. (2011). Ideology, power, and the structure of policy networks. *Policy Studies Journal*, 39(3), 361-383. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00413.x>.
- Henry, A. D., Ingold, K., Nohrstedt, D., & Weible, C. M. (2014). Policy change in comparative contexts: Applying the advocacy coalition framework outside of Western Europe and North America. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(4), 299-312. <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.941200>.
- Henry, A. D., Lubell, M., & McCoy, M. (2011). Belief systems and social capital as drivers of policy network structure: The case of California regional planning. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 419-444. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq042>.
- Héritier, A. (1993). *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hermann, A., & Sang, H. P. (2013). *Technik und Staat*. Berlin: Springer Verlag.
- Herweg, N. (2017). *European Union policy-making: The regulatory shift in natural gas market policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Herweg, N., Huß, C., & Zohlhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), 435-449. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089>.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport. (2020). *Kommunale Spitzenbeamte*. <https://innen.hessen.de/kommunales/kommunalverfassung/kommunale-spitzenbeamte>.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. (2002). *Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main*. https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/luftreinhalteplan_fuer_den_ballungsraum_rhein-main.pdf.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. (2005). *Aktionsplan Frankfurt am Main 2005*. https://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/luft/luftreinhalteplaene/Aktionsplan_Frankfurt_2005.pdf.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. (2007). *Aktionsplan Klimaschutz*. [https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/HMUEL V/aktionsplan-klimaschutz-2007-11-07.pdf](https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/HMUEL/V/aktionsplan-klimaschutz-2007-11-07.pdf)

- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. (2011a). https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/luftreinhalteplan_fuer_den_ballungsraum_rhein-main.pdf.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. (2011b). *Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main (Teilplan Frankfurt am Main)*. https://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/luft/luftreinhalteplaene/LRP_Ballungsraum_Rhein-Main_Teilplan-Frankfurt-Main.pdf.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. (2020). *Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main Teilplan Frankfurt am Main* https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/lrp_ballungsraum_rhein-main_2_fortschreibung_teilplan_frankfurt.pdf.
- Herweg, N., Zahariadis, N., & Zohlnhöfer, R. (2017). The multiple streams framework: Foundarions, refinements, and empirical applications. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process*, (4th ed., pp. 17-53). Boulder, CO: Westview Press.
- Hickman, R., Hall, P. A., & Banister, D. (2013). Planning more for sustainable mobility. *Journal of Transport Geography*, 33, 210-219. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2013.07.004>.
- Hill, M., & Varone, F. (2016). *The Public Policy Process*: Taylor & Francis.
- Hills, P. J. (1996). What is induced traffic? *Transportation*, 23(1), 5-16. <https://doi.org/10.1007/BF00166216>.
- Himmelman, A. T. (2001). On coalitions and the transformation of power relations: Collaborative betterment and collaborative empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 29(2), 277. doi:10.1023/A:1010334831330.
- Hindmoor, A., & Taylor, B. (2015). *Rational choice*. London: Palgrave Macmillan.
- Hirsch, R., Baxter, J., & Brown, C. (2010). The importance of skillful community leaders: Understanding municipal pesticide policy change in Calgary and Halifax. *Journal of Environmental Planning and Management*, 53(6), 743-757. <https://doi.org/10.1080/09640568.2010.488110>.
- Hochstetter, D. (2009). *Motorisierung und "Volksgemeinschaft": Das Nationalsozialistische Kraftfahrkorps (NSKK) 1931-1945*. Munich: Oldenbourg.
- Hogan, J., & Howlett, M. (2015). *Policy paradigms in theory and practice: Discourses, ideas and anomalies in public policy dynamics*. New York, NY: Springer.
- Hogg, M. A. (2005). Uncertainty, social identity and ideology. In Thye, S. R., Lawler, E. J. (Eds.) *Advances in group processes*, 22, (pp. 203-230). New York, NY: Elsevier.
- Hogg, M. A. (2016). Social identity theory. In S. McKeown, R. Haji, & N. Ferguson (Eds.), *Understanding peace and conflict through social identity theory* (pp. 3-17), Cham, Switzerland: Springer.
- Hogg, M. A., & Reid, S. A. (2006). Social identity, self-categorization, and the communication of group norms. *Communication Theory*, 16(1), 7-30. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2006.00003.x>.
- Holden, E., Banister, D., Gössling, S., Gilpin, G., & Linnerud, K. (2020). Grand narratives for sustainable mobility: A conceptual review. *Energy Research & Social Science*, 65, 101454. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101454>.
- Holtfrerich, C. L. (1999). *Frankfurt as a financial centre: From medieval trade fair to European banking centre*. Munich: Beck.
- Honohan, P. (2019). *Currency, Credit and Crisis: Central Banking in Ireland and Europe*: Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Hornsey, M. J. (2008). Social identity theory and self-categorization theory: A historical review. *Social and Personality Psychology Compass*, 2(1), 204-222. <https://doi.org/10.1111/j.1751-9004.2007.00066.x>.
- Hornung, J., & Bandelow, N. C. (2020). The programmatic elite in German health policy: Collective action and sectoral history. *Public Policy and Administration*, 35(3), 247-265. <https://doi.org/10.1177/0952076718798887>.
- Hornung, J., Bandelow, N. C., & Vogeler, C. S. (2019). Social identities in the policy process. *Policy Sciences*, 52(2), 211-231. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9340-6>.
- Howlett, M. (2002). Do networks matter? Linking policy network structure to policy outcomes: Evidence from four Canadian policy sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 235-267. <https://doi.org/10.1017/S0008423902778232>.
- Howlett, M. (2010). *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, M. (2012). The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review*, 33(5), 539-555. <https://doi.org/10.1177/0192512112453603>.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, 54(3), 419-434. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12064>.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy subsystem configurations and policy change: Operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. *Policy Studies Journal*, 26(3), 466-481. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01913.x>.
- Hsu, S.-H. (2005). Advocacy coalitions and policy change on nuclear power utilization in Taiwan. *The Social Science Journal*, 42(2), 215-229. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2005.03.002>.
- Huddy, L. (2001). From social to political identity: A critical examination of social identity theory. *Political Psychology*, 22(1), 127-156. <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00230>.
- Hula, K. W. (1999). *Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics*. Georgetown University Press.
- Humphreys, M. (2010). *Sustainability in European transport policy*. New York: Routledge.
- Hunt, S. D. (2003). *Controversy in marketing theory: For reason, realism, truth, and objectivity*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Hyard, A. (2013). Non-technological innovations for sustainable transport. *Technological Forecasting and Social Change*, 80(7), 1375-1386. <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00230>.
- Hysing, E. (2009). Greening transport: Explaining urban transport policy change. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3), 243-261. <https://doi.org/10.1080/15239080903056417>.
- Hysing, E., & Olsson, J. (2008). Contextualising the advocacy coalition framework: Theorising change in Swedish forest policy. *Environmental Politics*, 17(5), 730-748. <https://doi.org/10.1080/09644010802421471>.
- Ibeas, A., dell'Olio, L., & Montequín, R. B. (2011). Citizen involvement in promoting sustainable mobility. *Journal of Transport Geography*, 19(4), 475-487. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2010.01.005>.

- IBP, Fraunhofer-Institut für Bauphysik. (2015a). *Generalkonzept im Rahmen des Master plans „100 % Klimaschutz“ der Stadt Frankfurt am Main*. <https://energiemanagement.stadt-frankfurt.de/Service/Dokumente/Masterplan-Klimaschutz.pdf>.
- IBP, Fraunhofer-Institut für Bauphysik. (2015b). *Masterplan 100 % Klimaschutz*. <https://frankfurt.de/themen/klima-und-energie/klimaschutz/masterplan>.
- Inderwildi, O., & King, D. (2012). *Energy, transport, & the environment: Addressing the sustainable mobility paradigm*. Berlin: Springer.
- Ingold, K. (2011). Network structures within policy processes: Coalitions, power, and brokerage in Swiss climate policy. *Policy Studies Journal*, 39(3), 435-459. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00416.x>.
- Ingold, K., Fischer, M., & Cairney, P. (2017). Drivers for policy agreement in nascent subsystems: an application of the advocacy coalition framework to fracking policy in Switzerland and the UK. *Policy Studies Journal*, 45(3), 442-463. <https://doi.org/10.1111/psj.12173>.
- Ingold, K., & Varone, F. (2012). Treating policy brokers seriously: Evidence from the climate policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 319-346. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur035>.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In M. A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.). *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, (pp. 33-59). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Institut für Energie- und Umweltforschung (2008). *Energie-und_Klimaschutzkonzept_für_dieStadt_Frankfurt_am_Main*. <https://energiemanagement.stadt-frankfurt.de/Service/Dokumente/Energie-und-Klimaschutzkonzept-2008.pdf>.
- Isaksson, K., Antonson, H., & Eriksson, L. (2017). Layering and parallel policy making—Complementary concepts for understanding implementation challenges related to sustainable mobility. *Transport Policy*, 53, 50-57. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.08.014>.
- James, C. E., & Shadd, A. L. (2001). *Talking about identity: Encounters in race, ethnicity, and language*. Toronto: Between the Lines.
- Jang, S., Weible, C. M., & Park, K. (2016). Policy processes in South Korea through the lens of the advocacy coalition framework. *Journal of Asian Public Policy*, 9(3), 274-290. <https://doi.org/10.1080/17516234.2016.1201877>.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2003). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In Schubert, S., Bandelow, N.-C. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, 2(2), (pp. 75-113). München: Oldenbourg.
- Jeekel, H. (2016). *The car-dependent society: A European perspective*. Farnham: Ashgate.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C., & Ingold, K. (2017). The advocacy coalition framework: An overview of the research program. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4th ed., pp. 135-170). Boulder, CO: Westview Press.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007431>.
- Jenkins-Smith, H. C., Silva, C. L., Gupta, K., & Ripberger, J. T. (2014). Belief system continuity and change in policy advocacy coalitions: Using cultural theory to specify belief systems, coalitions, and sources of change. *Policy Studies Journal*, 42(4), 484-508. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/psj.12071>.
- Johansson, O., Maddison, D., Calthrop, E., Litman, T. and Verhoef, E. (1996). *The True Costs of Road Transport*. London: Earthscan.

- Johnsen, H. (1996). *Der Startbahn-West Konflikt: Ein politisches Lehrstück? Zeitzeugen ziehen Zwischenbilanz*. Frankfurt: Societäts-Verlag.
- Johnson, B. B., & Swedlow, B. (2020). Comparing cultural theory and cultural cognition theory survey measures to each other and as explanations for judged risk. *Journal of Risk Research*, 23(10), 1278-1300. <https://doi.org/10.1080/13669877.2019.1646310>.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jones, M. D. (2018). Advancing the narrative policy framework? The Musings of a potentially unreliable narrator. *Policy Studies Journal*, 46(4), 724-746. <https://doi.org/10.1111/psj.12296>.
- Jones, M. D., & Jenkins-Smith, H. C. (2009). Trans-subsystem dynamics: Policy topography, mass opinion, and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(1), 37-58. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00294.x>.
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329-353. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>.
- Jones, M. D., Shanahan, E., & McBeth, M. (2014). *The science of stories: Applications of the narrative policy framework in public policy analysis*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Jonuschat, H., Stephan, K., & Schelewsky, M. (2015). Understanding multimodal and intermodal mobility. In *Sustainable Urban Transport* (pp. 149-176). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Jung, Y.-d., Mazmanian, D., & Tang, S.-Y. (2009). Collaborative governance in the United States and Korea: Cases in negotiated policymaking and service delivery. *International Review of Public Administration*, 13(sup1), 1-11. <https://doi.org/10.1080/12294659.2009.10805136>.
- Kahlmeier, S., Racioppi, F., Cavill, N., Rutter, H., & Oja, P. (2010). "Health in all policies" in practice: Guidance and tools to quantifying the health effects of cycling and walking. *Journal of Physical Activity and Health*, 7(s1), 120-125. <https://doi.org/10.1123/jpah.7.s1.s120>.
- Karapin, R. (2016). *Political opportunities for climate policy: California, New York, and the Federal Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keilbach, M. (2018). *Frankfurter Hauptbahnhof soll sicherer werden*. FR (Frankfurter Rundschau). April 2018.
- Kesselring, S., & Tschoerner, C. (2016). The deliberative practice of vision mobility 2050: Vision-making for sustainable mobility in the region of Munich. *Transportation Research Procedia*, 19, 380-391. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2016.12.096>.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, MA: Little Brown.
- Kingdon, J. W. (1993). How do issues get on public policy agendas. *Sociology and the Public Agenda*, 8(1), 40-53.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. (2nd. Ed.) New York, NY: Harper Collins College Publisher.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. London: Harper Collins.
- Kitchin, R., Coletta, C., Evans, L., Heaphy, L., & Mac Donncha, D. (2017). *Smart cities, urban technocrats, epistemic communities and advocacy coalitions: The programmable city*. Working Paper 26. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/RXK4R>.

- Kleinschmit, D., Böcher, M., & Giessen, L. (2009). Discourse and expertise in forest and environmental governance – An overview. *Forest Policy & Economics*, 11(5-6), 309-312. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2009.08.001>.
- Knill, C., & Tosun, J. (2020). *Public policy: A new introduction*: Red Globe Press.
- Koebele, E. A. (2019). Integrating collaborative governance theory with the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 39(1), 35-64. <https://doi.org/10.1017/S0143814X18000041>.
- König, W. (2004). Adolf Hitler vs. Henry Ford: the Volkswagen, the role of America as a model, and the failure of a Nazi consumer society. *German Studies Review*, 249-268. <https://doi.org/10.2307/1433081>.
- Korobov, N. (2010). A discursive psychological approach to positioning. *Qualitative research in Psychology*, 7(3), 263-277. <https://doi.org/10.1080/14780880902822321>.
- Koyama, K. (2013). Latest IPCC report points to global warming and relevant human influence. *The Institute of Energy Economics Japan*, 146, 1-3.
- Kreibich, R., & Nolte, R. (2013). *Umweltgerechter Verkehr: Innovative Konzepte für den Stadt- und Regionalverkehr*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European public policy*, 8(4), 623-641. <https://doi.org/10.1080/13501760110064429>.
- Kuhn, T. S. (2012). *The structure of scientific revolutions*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Kukkonen, A., Ylä-Anttila, T., & Broadbent, J. (2017). Advocacy coalitions, beliefs and climate change policy in the United States. *Public Administration*, 95(3), 713-729. <https://doi.org/10.1111/padm.12321>.
- Kutney, G. (2014). *Carbon Politics and the Failure of the Kyoto Protocol*. Hoboken, NJ: Taylor and Francis.
- Lammert, C., & Vormann, B. (2019). *Contours of the illiberal state: Governing circulation in the smart economy*. Frankfurt/New York: Campus Verlag GmbH.
- Lange, G. (2010). *Geschichte Der Stadt Frankfurt Am Main*. Bremen: Europäischer Hochschulverlag.
- Lauring, J. (2008). Rethinking social identity theory in international encounters: Language use as a negotiated object for identity making. *International Journal of Cross Cultural Management*, 8(3), 343-361. <https://doi.org/10.1177/1470595808096673>.
- Lavrakas, P. J. (2008). *Encyclopedia of survey research Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Leach, W. D., & Sabatier, P. A. (2005). To trust an adversary: Integrating rational and psychological models of collaborative policymaking. *American Political Science Review*, 99(4), 491-503. <https://doi.org/10.1017/S000305540505183X>.
- Leach, W. D., Weible, C. M., Vince, S. R., Siddiki, S. N., & Calanni, J. C. (2014). Fostering learning through collaboration: Knowledge acquisition and belief change in marine aquaculture partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 591-622. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut011>.
- Leape, J. (2006). The London congestion charge. *Journal of Economic Perspectives*, 20(4), 157-176. <https://doi.org/10.1257/jep.20.4.157>.
- Lehmbruch, G. (2013). *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Leifeld, P. (2013). Reconceptualizing major policy change in the advocacy coalition framework: A discourse network analysis of German pension politics. *Policy Studies Journal*, 41(1), 169-198. <https://doi.org/10.1111/psj.12007>.
- Leifeld, P. (2016). *Policy debates as dynamic networks: German pension politics and privatization discourse*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Lejano, R., Ingram, M., & Ingram, H. (2013). *The power of narrative in environmental networks*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Li, W., & Weible, C. M. (2020). China's policy processes and the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*. (0)0. <https://doi.org/10.1111/psj.12369>.
- Li, W., & Wong, W. (2020). Advocacy coalitions, policy stability, and policy change in China: The case of birth control policy, 1980–2015. *Policy Studies Journal*, 48(3), 645-671. <https://doi.org/10.1111/psj.12329>.
- Li, Y., & Wagenaar, H. (2019). Introduction to the special issue: Revisiting deliberative policy analysis. *Policy Studies Journal*. <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1618813>.
- Lindblom, C. E. (1958). Tinbergen on policy-making. *Journal of Political Economy*, 66(6), 531-538.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of „muddling through". *Public Administration Review*, 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>.
- Lippe, G. (2013). *Das Wissen des Bankkaufmanns: Bankbetriebslehre, Betriebswirtschaftslehre, Bankrecht, Wirtschaftsrecht*. Wiesbaden: Gabler Verlag
- Litfin, K. T. (2000). Advocacy coalitions along the domestic-foreign frontier: Globalization and Canadian climate change policy. *Policy Studies Journal*, 28(1), 236-252. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2000.tb02026.x>.
- Littig, B., & Griessler, E. (2005). Social sustainability: a catchword between political pragmatism and social theory. *International journal of sustainable development*, 8(1-2), 65-79. <https://doi.org/10.1504/IJSD.2005.007375>.
- Lodge, M. (2003). Institutional choice and policy transfer: Reforming British and German railway regulation. *Governance*, 16(2), 159-178. <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00212>.
- Logan, J. R., Molotch, H. L., & Molotch, H. (2007). *Urban fortunes: The political economy of place*. Berkeley, CA: University of California Press.
- López, O. S., & Montero, S. (2018). Expert-citizens: Producing and contesting sustainable mobility policy in Mexican cities. *Journal of Transport Geography*, 67, 137-144. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.08.018>.
- Low, N. (2012). *Transforming urban transport: From automobility to sustainable transport*. New York, NY: Routledge.
- Low, N. (2013). *Transforming urban transport: The ethics, politics and practices of sustainable mobility*. London: Routledge.
- Low, N. (2020). *Being a planner in society: For people, planet, place*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Low, N., & Astle, R. (2009). Path dependence in urban transport: an institutional analysis of urban passenger transport in Melbourne, Australia, 1956–2006. *Transport Policy*, 16(2), 47-58. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2009.02.010>.
- Lubell, M. (2007). Familiarity breeds trust: Collective action in a policy domain. *The Journal of Politics*, 69(1), 237-250. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00507.x>.
- Lyons, G. (2018). *Handling uncertainty in transport planning and decision making – Report of a roundtable discussion held in London on 20 July 2018*. Project Report. UWE Bristol.

- Macharis, C., Van Mierlo, J., & Van Den Bossche, P. (2007). Combining intermodal transport with electric vehicles: Towards more sustainable solutions. *Transportation Planning and Technology*, 30(2-3), 311-323. <https://doi.org/10.1080/03081060701395618>.
- Maier, M.-L., Hurrelmann, A., Nullmeier, F., Pritzlaff, T., & Wiesner, A. (2013). *Politik als Lernprozess: Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich..
- Majone, G. (1980). Policies as theories. *Omega*, 8(2), 151-162. [https://doi.org/10.1016/0305-0483\(80\)90019-5](https://doi.org/10.1016/0305-0483(80)90019-5).
- March, J. G. (1978). Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *The Bell Journal of Economics*, (9)2, 587-608. <https://doi.org/10.2307/3003600>.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1996). Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, 9(3), 247-264. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1996.tb00242.x>.
- Markantoni, M. (2016). Low carbon governance: Mobilizing community energy through top-down support? *Environmental Policy and Governance*, 26(3), 155-169. <https://doi.org/10.1002/eet.1722>.
- Markard, J., Suter, M., & Ingold, K. (2016). Socio-technical transitions and policy change—Advocacy coalitions in Swiss energy policy. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 18, 215-237. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2015.05.003>.
- Marsden, G., & Docherty, I. (2013). Insights on disruptions as opportunities for transport policy change. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 51, 46-55. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2013.03.004>.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marzotto, T., Burnor, V. M., & Bonham, G. S. (2000). *The evolution of public policy: Cars and the environment*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Matthies, A.-L., Stamm, I., Hirvilampi, T., & Närhi, K. (2019). Ecosocial innovations and their capacity to integrate ecological, economic and social sustainability transition. *Sustainability*, 11(7), 2107. <https://doi.org/10.3390/su11072107>.
- Matti, S., & Sandström, A. (2013). The defining elements of advocacy coalitions: continuing the search for explanations for coordination and coalition structures. *Review of Policy Research*, 30(2), 240-257. <https://doi.org/10.1111/ropr.12011>.
- Mayers, R. F., & Glover, T. D. (2019). Whose lane is it anyway? The experience of cycling in a mid-sized city. *Leisure Sciences*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/01490400.2018.1518174>.
- McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Arnell, R. J., & Hathaway, P. L. (2007). The intersection of narrative policy analysis and policy change theory. *Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2007.00208.x>.
- Mee, S. (2019). *Central bank independence and the legacy of the German past*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meijerink, S. (2005). Understanding policy stability and change. The interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945–2003. *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1060-1077. <https://doi.org/10.1080/13501760500270745>.
- Meijerink, S. (2009). *Water policy entrepreneurs: a research companion to water transitions around the globe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Metz, D. (2008). The myth of travel time saving. *Transport Reviews*, 28(3), 321-336. <https://doi.org/10.1080/01441640701642348>.
- Metz, D. (2012). *The limits to travel: How far will you go?*. London: Earthscan.

- Metz, F., Leifeld, P., & Ingold, K. (2019). Interdependent policy instrument preferences: a two-mode network approach. *Journal of Public Policy*, 39(4), 609-636. <https://doi.org/10.1017/S0143814X18000181>.
- Metz, F., Lieberherr, E., Schmucki, A., & Huber, R. (2020). Policy change through negotiated agreements: The case of greening Swiss agricultural Policy. *Policy Studies Journal*. <https://doi.org/10.1111/psj.12417>.
- Mintrom, M., & Vergari, S. (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. *Policy Studies Journal*, 24(3), 420-434. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1996.tb01638.x>.
- Mitchell, W. J., Borroni-Bird, C. E., & Burns, L. D. (2010). *Reinventing the automobile: personal urban mobility for the 21st century*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Møller, M. Ø., & Stone, D. A. (2013). Disciplining disability under Danish active labour market policy. *Social Policy & Administration*, 47(5), 586-604. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2012.00835.x>.
- Montpetit, É., Rothmayr, C., & Varone, F. (2005). Institutional vulnerability to social constructions: federalism, target populations, and policy designs for assisted reproductive technology in six democracies. *Comparative Political Studies*, 38(2), 119-142. <https://doi.org/10.1177/0010414004271080>.
- Moran, M., Rein, M., & Goodin, R. E. (2008). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Moss, T. (2011). Planung technischer Infrastruktur für die Raumentwicklung: Ansprüche und Herausforderungen in Deutschland. In H.-P. Tietz, T. Hühner (Eds.), *Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung: Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (pp. 73-97). Hannover: Verlag der ARL.
- Moyson, S. (2017). Cognition and policy change: the consistency of policy learning in the advocacy coalition framework. *Policy and Society*, 36(2), 320-344. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1322259>.
- Moyson, S., Scholten, P., & Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36(2), 161-177. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>.
- Mück, M., Helf, C., & Lindenau, M. (2019). Urban living labs fostering sustainable mobility planning in Munich. *Transportation Research Procedia*, 41, 741-744. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2019.09.122>.
- Mugler, A. (2014). *Das deutsche Bankensystem im internationalen Vergleich: Vergleich der Bankensysteme Deutschlands, der USA, Japans und Großbritanniens*. Hamburg: disserta Verlag.
- Næss, P., Andersen, J., Nicolaisen, M. S., & Strand, A. (2014). Transport modelling in the context of the 'predict and provide' paradigm. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 14(2). <https://doi.org/10.18757/ejtir.2014.14.2.3020>.
- Nakamura, R. T. (1987). The textbook policy process and implementation research. *Review of Policy Research*, 7(1), 142-154. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00034.x>.
- Neuburger, H. (2000). *Public policy for the 21st century: Social and economic essays in memory of Henry Neuburger*. Bristol: Policy Press.
- Ney, S. (2012). *Resolving messy policy problems: Handling conflict in environmental, transport, health and ageing policy*. London: Earthscan.
- Nijhuis, J. O. (2013). *Consuming mobility: A practice approach to sustainable mobility transitions*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.

- Nohrstedt, D. (2005). External shocks and policy change: Three mile Island and Swedish nuclear energy policy. *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1041-1059. <https://doi.org/10.1080/13501760500270729>.
- Nohrstedt, D. (2011). Shifting resources and venues producing policy change in contested subsystems: A case study of Swedish signals intelligence policy. *Policy Studies Journal*, 39(3), 461-484. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00417.x>.
- Nohrstedt, D. (2013). Advocacy coalitions in crisis resolution: Understanding policy dispute in the European volcanic ash cloud crisis. *Public Administration*, 91(4), 964-979. <https://doi.org/10.1111/padm.12003>.
- Nohrstedt, D., & Olofsson, K. (2016a). Advocacy coalition politics and strategies on hydraulic fracturing in Sweden. In C. M. Weible, T. Heikkila, K. Ingold, M. Fischer (Eds.) *Policy debates on hydraulic fracturing* (pp. 147-175). Basingstoke, UK: Palgrave.
- Nohrstedt, D., & Olofsson, K. (2016b). A review of applications of the advocacy coalition framework in Swedish policy processes. *European Policy Analysis*, 2(2), 18-42. <https://doi.org/10.18278/epa.2.2.3>.
- Nohrstedt, D., & Weible, C. M. (2010). The logic of policy change after crisis: Proximity and subsystem interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2), 1-32. <https://doi.org/10.2202/1944-4079.1035>.
- OECD. (2015). *Governing the city*: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.
- Olson, M. (2009). *The logic of collective action: Public goods and the theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Owens, S. (1995). From 'predict and provide' to 'predict and prevent': Pricing and planning in transport policy. *Transport Policy*, 2(1), 43-49. [https://doi.org/10.1016/0967-070X\(95\)93245-T](https://doi.org/10.1016/0967-070X(95)93245-T).
- Owens, S. (2015). *Knowledge, policy, and expertise: The UK royal commission on environmental pollution 1970-2011*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, S. B. (2013). Theories of governance: Comparative perspectives on Seattle's light rail project. *Policy Studies Journal*, 41(4), 583-607. <https://doi.org/10.1111/psj.12033>.
- Parkhurst, G. (2004). Air quality and the environmental transport policy discourse in Oxford. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 9(6), 419-436. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2004.08.001>.
- Parkin, J., Ison, S., & Shaw, J. (2012). *Cycling and sustainability*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- PARLIS. (1995). *Global denken - lokal handeln Umsetzung der Agenda 21 von Rio auf Frankfurter Ebene*. [https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=Agenda+21&TEXT_O=beinhaltet%20\(und\)&DATUM_2=01.01.1995&DA-TUM_BIS_O=kleiner+gleich&DATUM=31.12.1996&DA-TUM_O=gr%F6%Dfer+gleich&DOKUMENT-TYP=TAGO%27,%27NIED%27,%27FRAG%27,%27WORT%27,%27BESC%27,%27VORL&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?1?1?](https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=Agenda+21&TEXT_O=beinhaltet%20(und)&DATUM_2=01.01.1995&DA-TUM_BIS_O=kleiner+gleich&DATUM=31.12.1996&DA-TUM_O=gr%F6%Dfer+gleich&DOKUMENT-TYP=TAGO%27,%27NIED%27,%27FRAG%27,%27WORT%27,%27BESC%27,%27VORL&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?1?1?)
- PARLIS. (1996a). *Global denken - lokal handeln Umsetzung der Agenda 21 von Rio auf Frankfurter Ebene*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=NR&NUMMER=610&JAHR=1995&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?

- PARLIS. (1996b). *Netz- und Systemplanung für den öffentlichen Nahverkehr als Teil der Fortschreibung des Generalverkehrsplans 1976/82*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=M&NUMMER=67&JAHR=1996&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (1997). *Radfahren gegen die Einbahnstraße*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=OA&NUMMER=209&JAHR=1997&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2001a). *Fahrradnovelle: Magistrat soll Prüfungsergebnisse vorlegen*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=B&NUMMER=614&JAHR=2001&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2001b). *Jahresbericht zur lokalen Agenda*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=B&NUMMER=1005&JAHR=2001&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2001c). *Mobilitätsbedürfnis Spange oder Lebens- und Wohnqualität*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=OF&NUMMER=173&JAHR=2001&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?5?2?.
- PARLIS. (2001d). *Radverkehrskonzeption Frankfurt am Main*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=B&NUMMER=820&JAHR=2001&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2002a). *Mobilitätsbedürfnis Spange oder Lebens- und Wohnqualität?* https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=V&NUMMER=373&JAHR=2002&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2002b). *Standards für Fahrradwege entwickeln*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=NR&NUMMER=636&JAHR=2002&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2003a). *Welche Entwicklung nimmt der Individualverkehr in Frankfurt am Main?* https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=NR&NUMMER=636&JAHR=2002&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2003b). *Beschlussausfertigung § 6196*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?NUMMER=6196&JAHR=2003&DOKUMENTTYP=BESC&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2003c). *In Frankfurt Rad zu fahren soll attraktiver werden - Steigerung des Anteils an allen zurückgelegten Wegen*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=NR&NUMMER=1061&JAHR=2003&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.

- PARLIS. (2003d). *Magistrat soll sich für Runden Tisch Radverkehr in Frankfurt aussprechen*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=NR&NUMMER=1126&JAHR=2003&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENT-TYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2005a). *Beschlussausfertigung § 9958*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?NUMMER=9958&JAHR=2005&DOKUMENT-TYP=BESC&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2005b). *Gesamtverkehrsplan der Stadt Frankfurt am Main*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=M&NUMMER=32&JAHR=2005&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENT-TYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2005c). *Gesamtverkehrsplan der Stadt Frankfurt am Main: Erhalt der Stadtbahnlinie U.5*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=OA&NUMMER=2194&JAHR=2005&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENT-TYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2005d). *Nachrüstung des Fuhrparks mit geschlossenen Rußpartikelfiltern*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=NR&NUMMER=1941&JAHR=2005&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENT-TYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2006). *Beschlussausfertigung § 484*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?NUMMER=484&JAHR=2006&DOKUMENT-TYP=BESC&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2008a). *Freie Sicht für Fahrgäste des ÖPNV*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=NR&NUMMER=988&JAHR=2008&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2008b). *Feinstaubbelastung: Einrichtung einer Umweltzone in Frankfurt am Main*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=B&NUMMER=222&JAHR=2008&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENT-TYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2009a). *Beschlussausfertigung § 5885*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?NUMMER=5885&JAHR=2009&DOKUMENT-TYP=BESC&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2009b). *Frankfurt zu einem Vorreiter auf dem Gebiet der Elektromobilität machen*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=B&NUMMER=638&JAHR=2009&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENT-TYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.

- PARLIS. (2009c). *Parkerlaubnis in der Sophienstraße*. [https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=Parkerlaubnis+in+der+Sophienstra%Df&TEXT_O=beinhaltet%20\(und\)&DATUM_2=01.01.2009&DATUM_BIS_O=kleiner+gleich&DATUM=31.12.2009&DATUM_O=gr%F6%Df+gleich&DOKUMENT-TYP=TAGO%27,%27NIED%27,%27FRAG%27,%27WORT%27,%27BESC%27,%27VORL&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?4?1?](https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=Parkerlaubnis+in+der+Sophienstra%Df&TEXT_O=beinhaltet%20(und)&DATUM_2=01.01.2009&DATUM_BIS_O=kleiner+gleich&DATUM=31.12.2009&DATUM_O=gr%F6%Df+gleich&DOKUMENT-TYP=TAGO%27,%27NIED%27,%27FRAG%27,%27WORT%27,%27BESC%27,%27VORL&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?4?1?)
- PARLIS. (2010). *Verbesserung des innerstädtischen Radnetzes*. [https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=49.+Sitzung+der+STVV+am+16.12.2010&TEXT_O=beinhaltet%20\(und\)&DATUM_2=01.01.2010&DATUM_BIS_O=kleiner+gleich&DATUM=31.12.2010&DATUM_O=gr%F6%Df+gleich&DOKUMENT-TYP=TAGO%27,%27NIED%27,%27FRAG%27,%27WORT%27,%27BESC%27,%27VORL&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?24?17?](https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=49.+Sitzung+der+STVV+am+16.12.2010&TEXT_O=beinhaltet%20(und)&DATUM_2=01.01.2010&DATUM_BIS_O=kleiner+gleich&DATUM=31.12.2010&DATUM_O=gr%F6%Df+gleich&DOKUMENT-TYP=TAGO%27,%27NIED%27,%27FRAG%27,%27WORT%27,%27BESC%27,%27VORL&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?24?17?)
- PARLIS. (2011a). *Beschlussausfertigung 312*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?NUMMER=312&JAHR=2011&DOKUMENT-TYP=BESC&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?
- PARLIS. (2011b). *Elektromobilität im Jahr 2025 in Frankfurt am Main*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=B&NUMMER=384&JAHR=2011&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENT-TYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?
- PARLIS. (2011c). *Frankfurt am Main 100 % erneuerbare Energie*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=NR&NUMMER=162&JAHR=2011&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENT-TYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?
- PARLIS. (2012). *Beschlussausfertigung § 1288*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?NUMMER=1288&JAHR=2012&DOKUMENT-TYP=BESC&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?
- PARLIS. (2014a). *Frankfurter Anpassungsstrategie an den Klimawandel*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=M&NUMMER=146&JAHR=2014&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENT-TYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?
- PARLIS. (2014b). *Beschlussausfertigung § 5319*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?NUMMER=5319&JAHR=2014&DOKUMENT-TYP=BESC&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?
- PARLIS. (2014c). *Frankfurter Anpassungsstrategie an den Klimawandel*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=OM&NUMMER=3618&JAHR=2014&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENT-TYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?
- PARLIS. (2014d). *Wohnbaulandentwicklung*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=M&NUMMER=9&JAHR=2014&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENT-TYP=VORL&FORMFL_OB=Sortfeld&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?

- PARLIS. (2015). *Mobilitätsstrategie*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=B&NUMMER=289&JAHR=2015&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2018a). *Das Wiesbadener Verwaltungsgericht hat für Frankfurt ab Februar ein Dieselfahrverbot verhängt*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=F&NUMMER=1487&JAHR=2018&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2018b). *Das Urteil des VG Wiesbaden zum Dieselfahrverbot*. [https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=Dieselfahrverbot&TEXT_O=beinhaltet%20\(und\)&DATUM_2=01.01.2018&DATUM_BIS_O=kleiner+gleich&DATUM=31.12.2018&DATUM_O=gr°F6%Dfer+gleich&DOKUMENTTYP=TAGO%27,%27NIED%27,%27FRAG%27,%27WORT%27,%27BESC%27,%27VORL&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?26?4?](https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=Dieselfahrverbot&TEXT_O=beinhaltet%20(und)&DATUM_2=01.01.2018&DATUM_BIS_O=kleiner+gleich&DATUM=31.12.2018&DATUM_O=gr°F6%Dfer+gleich&DOKUMENTTYP=TAGO%27,%27NIED%27,%27FRAG%27,%27WORT%27,%27BESC%27,%27VORL&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?26?4?).
- PARLIS. (2018c). *Einrichten einer Stabsstelle „Klimaziel 2050“*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=NR&NUMMER=519&JAHR=2018&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2018d). *Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 05.09.2018 zur Reduzierung der Stickstoffdioxidimmissionen in Frankfurt*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=NR&NUMMER=655&JAHR=2018&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2018e). *Worten müssen Taten folgen - Frankfurt als weitere Nulltarif-Testkommune ins Spiel bringen*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=NR&NUMMER=518&JAHR=2018&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2019a). *Elektromobilitätskonzept und Umsetzungsstrategie für die Stadt Frankfurt am Main*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=M&NUMMER=219&JAHR=2019&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2019b). *Frankfurt 2030+: Wachstum nachhaltig gestalten – Urbane Qualitäten stärken*. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?VORLAGEART=M&NUMMER=105&JAHR=2019&GREMIUM=&FRAKTION=&DOKUMENTTYP=VORL&FORMFL_OB=SORTFELD&FORM_SO=Absteigend&FORM_C=und&?1?1?.
- PARLIS. (2019c). *Zahlreiche Verbände fordern einen „breiten gesellschaftlichen Dialog“ zur Erarbeitung eines Masterplans*. [https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=Zahlreiche+Verb%E4nde+Masterplans&TEXT_O=beinhaltet%20\(und\)&DATUM_2=01.01.2019&DATUM_BIS_O=kleiner+gleich&DATUM=31.12.2019&DATUM_O=gr°F6%Dfer+gleich&DOKUMENTTYP=TAGO%27,%27NIED%27,%27FRAG%27,%27WORT%27,%27BESC%27,%27VORL&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?2?2?](https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=Zahlreiche+Verb%E4nde+Masterplans&TEXT_O=beinhaltet%20(und)&DATUM_2=01.01.2019&DATUM_BIS_O=kleiner+gleich&DATUM=31.12.2019&DATUM_O=gr°F6%Dfer+gleich&DOKUMENTTYP=TAGO%27,%27NIED%27,%27FRAG%27,%27WORT%27,%27BESC%27,%27VORL&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?2?2?).
- PARLIS. (2020). *Rechtsgrundlagen*. <https://www.stvv.frankfurt.de/parlis2/recht.html>.

- Pätzold, J., & Baade, D. (2012). *Stabilisierungspolitik: Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*. München: Vahlen.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pub.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2006). *Handbook of public policy*. London: Sage Publications.
- Peters, B. G., & Zittoun, P. (2016). *Contemporary approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Pfetsch, B. (2013). *Politische Kommunikationskultur: Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., & Hicks, K. C. (2020). Policy change: An advocacy coalition framework perspective. *Policy Studies Journal*, 48(1), 64-86. <https://doi.org/10.1111/psj.12223>.
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., Jones, M. D., Garrard, S. P., & Vu, T. (2017). There and back again: A tale of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 45(S1), 13-46. <https://doi.org/10.1111/psj.12197>.
- Piesold, R. R. (2017). *Kommunales Beteiligungsmanagement und -controlling*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Plehwe, D., Walter, K. (2007). *Transformation Europäischer Governance:(Europa) Rechtliche Dimensionen. Eine vergleichende quantitative Analyse heterogener Europäisierungsprozesse im Politikfeld Verkehr*, Discussion Paper SP III. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Poljak, Ž. (2018). Advocacy coalitions in transport policy: A case of rail sector in Croatia. *Central European Journal of Public Policy*, 12(1), 41-56. <https://doi.org/0.2478/cejpp-2018-0002>.
- Pooley, C. G., Horton, D., Scheldeman, G., Mullen, C., Jones, T., Tight, M., Chisholm, A. (2013). Policies for promoting walking and cycling in England: A view from the street. *Transport Policy*, 27, 66-72. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2013.01.003>.
- Pooley, C. G., & Turnbull, J. (2005). Coping with congestion: responses to urban traffic problems in British cities c. 1920–1960. *Journal of Historical Geography*, 31(1), 78-93. <https://doi.org/10.1016/j.jhg.2003.08.019>.
- Prins, J., van Stekelenburg, J., Polletta, F., & Klandermans, B. (2013). Telling the collective story? Moroccan-Dutch young adults' negotiation of a collective identity through storytelling. *Qualitative Sociology*, 36(1), 81-99. <https://doi.org/10.1007/s11133-012-9241-5>.
- Prud'Homme, R., & Bocarejo, J. P. (2005). The London congestion charge: A tentative economic appraisal. *Transport Policy*, 12(3), 279-287. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2005.03.001>.
- Pucher, J., & Buehler, R. (2010). Walking and cycling for healthy cities. *Built Environment*, 36(4), 391-414. <https://doi.org/10.2148/benv.36.4.391>.
- Purvis, B., Mao, Y., & Robinson, D. (2019). Three pillars of sustainability: In search of conceptual origins. *Sustainability Science*, 14(3), 681-695. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>.
- Radaelli, C. M. (1999). Harmful tax competition in the EU: Policy narratives and advocacy coalitions. *Journal of Common Market Studies*, 37(4), 661-682. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00201>.
- Radaelli, C. M. (2009). Measuring policy learning: Regulatory impact assessment in Europe. *Journal of European Public Policy*, 16(8), 1145-1164. <https://doi.org/10.1080/13501760903332647>.

- Radaelli, C. M. (2017). *Technocracy in the European Union*. London/ New York: Routledge.
- Rein, M., & Schön, D. (1991). Framing- reflective policy discourse. In P. Wagner, C. Weiss, B. Wittrock, H. Wollmann (Eds.) *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads* (pp. 89-262). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rein, M., & Schön, D. (1996). Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy*, 9(1), 85-104. <https://doi.org/10.1007/BF02832235>.
- Requia, W. J., Mohamed, M., Higgins, C. D., Arain, A., & Ferguson, M. (2018). How clean are electric vehicles? Evidence-based review of the effects of electric mobility on air pollutants, greenhouse gas emissions and human health. *Atmospheric environment*, 185, 64-77. <https://doi.org/10.1016/j.atmosenv.2018.04.040>.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Richardson, J. (2018). *British policy-making and the need for a post-Brexit policy style*. Oxford: Palgrave Macmillan.
- Riebsamen, H. (2006). *Ende des Kompetenzwirrwarrs*. FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung). Juli 12.
- Riebsamen, H. (2009). *Radfahren soll attraktiver werden*. FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung). September 16.
- Riebsamen, H. (2019). *Ein Kleeblatt für die Autofahrer*. FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung). Oktober 10.
- Rietveld, P., & Bruinsma, F. (2012). *Is transport infrastructure effective? Transport infrastructure and accessibility: Impacts on the space economy*. Berlin: Springer Verlag.
- Ripberger, J. T., Gupta, K., Silva, C. L., & Jenkins-Smith, H. C. (2014). Cultural theory and the measurement of deep core beliefs within the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 42(4), 509-527. <https://doi.org/10.1111/psj.12074>.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Planning problems are wicked. *Polity* (4), 135-144.
- Ritter, A., Hughes, C. E., Lancaster, K., & Hoppe, R. (2018). Using the advocacy coalition framework and multiple streams policy theories to examine the role of evidence, research and other types of knowledge in drug policy. *Addiction*, 113(8), 1539-1547. <https://doi.org/10.1111/add.14197>.
- Robinson, N. (2019). *The politics of agenda setting: The car and the shaping of public policy*. London and New York: Routledge.
- Robinson, W. P., & Tajfel, H. (1996). *Social groups and identities: Developing the legacy of Henri Tajfel*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Roccas, S., & Brewer, M. B. (2002). Social identity complexity. *Personality and Social Psychology Review*, 6(2), 88-106. https://doi.org/10.1207/S15327957PSPR0602_01.
- Rochon, L. P., & Rossi, S. (2015). *The encyclopedia of central banking*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Rudzio, W. (2018). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Ryley, T., & Chapman, L. (2012). *Transport and climate change*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Knowledge*, 8(4), 649-692. <https://doi.org/10.1177/0164025987008004005>.

- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168.
<https://doi.org/10.1007/BF00136406>.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130.
<https://doi.org/10.1080/13501768880000051>.
- Sabatier, P. A. (1999). The need for better theories. In P. A. Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process* (1st ed., pp. 3-17). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. San Francisco, CA: Westview Pr.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 189-220). Boulder, CO: Westview Press.
- Schade, B., & Rothengatter, W. (2004). The economic impact of environmentally sustainable transport in Germany. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 4(1). <https://doi.org/10.18757/ejtir.2004.4.1.4260>.
- Schieferdecker, D., & Wessler, H. (2017). Bridging segregation via media exposure? Ingroup identification, outgroup distance, and low direct contact reduce outgroup appearance in media repertoires. *Journal of Communication*, 67(6), 993-1014. <https://doi.org/10.1111/jcom.12338>.
- Schlager, E. (1995). Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 28(3), 243-270. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/BF01000289>.
- Schlager, E. (2007). A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes. In P. A. Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 293-319). Boulder, CO: Westview Press.
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, 49(3), 651-672.
<https://doi.org/10.1177/106591299604900311>.
- Schmidt, M. G., & Zohlnhöfer, R. (2007). *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (2005). *Deserving and entitled: Social constructions and public policy*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (2012). *Deserving and entitled: Social constructions and public policy*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Schneider, R. J. (2013). Theory of routine mode choice decisions: An operational framework to increase sustainable transportation. *Transport Policy*, 25, 128-137.
<https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.10.007>.
- Schöller, O., Canzler, W., & Knie, A. (2008). *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schot, J., & Schipper, F. (2011). Experts and european transport integration, 1945–1958. *Journal of European Public Policy*, 18(2), 274-293.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2011.544509>.
- Schöller, O. (2016). Verkehrspolitik: Ein problemorientierter Überblick. In O. Schöller, W. Canzler, A. Knie (Eds.) *Handbuch Verkehrspolitik* (2nd ed., pp. 3-31). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schroeder, W., & Neumann, A. (2015). *Politik und Regieren in Hessen*. Wiesbaden: Springer VS.

- Schubert, K., & Bandelow, N. C. (2014). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Schüller, M. (1999). *Wiederaufbau und Aufstieg der Kölner Messe, 1946-1956*. Stuttgart: Steiner.
- Schwedes, O. (2010). The failure of integrated transport policy in Germany: A historical perspective. *Journal of Transport Geography*, 18(1), 85-96. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2009.01.006>.
- Schwedes, O. (2018). *Verkehrspolitik: Eine interdisziplinäre Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schwedes, O., Keichel, M. (2020). *The electric car: Mobility in upheaval*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schwedes, O., Canzler, W., & Knie, A. (2015). *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schwedes, O., Kettner, S., & Tiedtke, B. (2013). E-mobility in Germany: White hope for a sustainable development or fig leaf for particular interests? *Environmental Science & Policy*, 30, 72-80. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.10.012>.
- Scolobig, A., Thompson, M., & Linnerooth-Bayer, J. (2016). Compromise not consensus: Designing a participatory process for landslide risk mitigation. *Natural Hazards*, 81(1), 45-68. <https://doi.org/10.1007/s11069-015-2078-y>.
- Scott, J. (2000). Rational choice theory. In G. Browning, A. Halch, F. Webster (Eds.) *Understanding contemporary society: Theories of the present* (pp. 671-685). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Seel, B., Paterson, M., & Doherty, B. (2000). *Direct action in British environmentalism*. London: Psychology Press.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2018). How to conduct a narrative policy framework study. *The Social Science Journal*, 55(3), 332-345. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Radaelli, C. M. (2018). The narrative policy framework. In C. M. Weible, P. A. Sabatier (Eds.) *Theories of the Policy Process* (4th ed., pp. 173-213). Boulder CO: Westview Press.
- Shanahan, E. A., McBeth, M. K., & Hathaway, P. L. (2011). Narrative policy framework: The influence of media policy narratives on public opinion. *Politics & Policy*, 39(3), 373-400. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2011.00295.x>.
- Short, J., & Kopp, A. (2005). Transport infrastructure: Investment and planning. Policy and research aspects. *Transport Policy*, 12(4), 360-367. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2005.04.003>.
- Simon, H. A. (1972). Theories of bounded rationality. In C. B. McGuire, R. Radner (Eds.), *Decision and organization* (1st ed., pp. 161-176). Amsterdam. North-Holland Publishing Company.
- Simon, H. A. (1990). Bounded rationality. In J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (Eds.), *Utility and probability* (pp. 15-18): London: Palgrave Macmillan.
- Simon, H. A. (2000). Bounded rationality in social science: Today and tomorrow. *Mind & Society*, 1(1), 25-39. <https://doi.org/10.1007/BF02512227>.
- Sinnett, D., Smith, N., & Burgess, S. (2015). *Handbook on green infrastructure: Planning, design and implementation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Sjurts, I. (2015). *Strategien in der Medienbranche: Grundlagen und Fallbeispiele*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Sotirov, M., & Memmler, M. (2012). The advocacy coalition framework in natural resource policy studies - Recent experiences and further prospects. *Forest Policy and Economics*, 16, 51-64. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2011.06.007>.

- Sotirov, M., & Winkel, G. (2016). Toward a cognitive theory of shifting coalitions and policy change: Linking the advocacy coalition framework and cultural theory. *Policy Sciences*, 49(2), 125-154. <https://doi.org/10.1007/s11077-015.9235-g>.
- Sperling, D., Cannon, J. S. (2008). *Reducing climate impacts in the transportation sector*. Singapore: Springer Science + Business Media.
- Spring, Ú. O., Brauch, H. G., & Tidball, K. G. (2013). *Expanding peace ecology: Peace, security, sustainability, equity and gender: Perspectives of IPRA's ecology and peace commission*. Heidelberg/Dodrecht/London/New York: Springer Verlag.
- Stadt Frankfurt am Main. (2019a). *Integriertes Stadtentwicklungskonzept Frankfurt 2030 +*. <https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=18175&psid=751fre4cmppcfntfslna93ola7>.
- Stadt Frankfurt am Main. (2019b). *Mitgliedschaften und Kooperationen des Energiereferats*. <https://frankfurt.de/themen/klima-und-energie/klimaschutz/netzwerk-mitgliedschaften--partnerschaften>.
- Stadt Frankfurt am Main. (2020a). *Bevölkerungswachstum trotz Corona Lockdown. Statistik aktuell*. <https://frankfurt.de/de-de/service-und-rathaus/zahlen-datenfakten/publikationen/fsa>.
- Stadt Frankfurt am Main. (2020b). *Der Magistrat der Stadt Frankfurt am Main*. <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/stadtpolitik/magistrat>.
- Stadt Frankfurt am Main. (2020c). *Informationen über die Ortsbeiräte*. <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/stadtpolitik/ortsbeiräte/obr-info>.
- Stadt Frankfurt am Main. (2020d). *Infotour:Kurzübersicht des Frankfurter Stadtparlaments*. <https://www.stvv.frankfurt.de/stvvorg/infotour.pdf>
- Stadt Frankfurt am Main. (2020e). *Stadtverordnetenversammlung*. <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/stadtpolitik/stadtverordnetenversammlung>.
- Stadtverordnetenversammlung. (2019). *Hauptsatzung der Stadt Frankfurt am Main*. <https://www.stvv.frankfurt.de/parlis/htmldocs/Hauptsatzung.pdf>.
- Steele, C. M., Spencer, S. J., & Aronson, J. (2002). Contending with group image: The psychology of stereotype and social identity threat. In M. P. Zanna (Ed.), *Advances in experimental social psychology*, (pp. 379-440). San Diego, CA: Academic Press.
- Stich, B., & Miller, C. R. (2008). Using the advocacy coalition framework to understand freight transportation policy change. *Public Works Management & Policy*, 13(1), 62-74. <https://doi.org/10.1177/1087724X08319463>.
- Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.
- Stone, D. A., & Denham, A. (2004). *Think tank traditions: Policy analysis across nations*. Manchester: Manchester University Press.
- Susskind, L., Fuller, B., Fairman, D., & Ferenz, M. (2003). Multistakeholder dialogue at the global scale. *International Negotiation*, 8(2), 235-266. <https://doi.org/10.1163/157180603322576121>.
- Szyliowicz, J. S. (2003). Decision-making, intermodal transportation, and sustainable mobility: towards a new paradigm. *International Social Science Journal*, 55(176), 185-197. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2003.05502002.x>.
- Tajfel, H. (1974). Social identity and intergroup behaviour. *Information (International Social Science Council)*, 13(2), 65-93.
- Tajfel, H. (1982). Social psychology of intergroup relations. *Annual Review of Psychology*, 33(1), 1-39.
- Tajfel, H. (2010). *Social identity and intergroup relations* (Vol. 7). Cambridge: Cambridge University Press.

- Te Brömmelstroet, M., & Bertolini, L. (2016). *Transport models in urban planning practices: Tensions and opportunities in a changing planning context*. New York, NY: Routledge.
- Tempel, K. G. (1987). *Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und die Rolle der Parteien in der DDR* (pp. 23-209), Opladen: Leske und Budrich.
- Terlau, W. (2004). *Vergleichende Analyse der europäischen und amerikanischen Geldpolitik*: Berlin/Hamburg/Münster: LIT.
- Timothy Heinmiller, B., & Pirak, K. (2017). Advocacy coalitions in Ontario land use policy development. *Review of Policy Research*, 34(2), 168-185. <https://doi.org/10.1111/ropr.12210>.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (1999). Punctuated equilibrium theory. The need for better theories. In P. A. Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process* (1st ed., pp. 175-202). Boulder, CO: Westview Press.
- Tschoerner-Budde, C. (2018). *Sustainable mobility in Munich: Exploring the role of discourse in policy change*. Wiesbaden: Springer VS.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.
- Turner, J. C. (1975). Social comparison and social identity: Some prospects for intergroup behaviour. *European Journal of Social Psychology*, 5(1), 1-34. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420050102>.
- Turner, J. C. (1982). Towards a cognitive redefinition of the social group. *Social identity and intergroup relations*, 1(2), 15-40.
- Turner, J. C., & Reynolds, K. J. (2011). *Selfcategorization theory: Handbook of theories in social psychology*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Unsworth, K. L., & Fielding, K. S. (2014). It's political: How the salience of one's political identity changes climate change beliefs and policy support. *Global Environmental Change*, 27, 131-137. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.05.002>.
- Vahrenkamp, R. (2010). *The German Autobahn, 1920-1945: Hafraba visions and mega projects*. Lohmar: Josef Eul Verlag.
- Van Dick, R., Wagner, U., Stellmacher, J., & Christ, O. (2005). Category salience and organizational identification. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 78(2), 273-285. <https://doi.org/10.1348/096317905X25779>.
- Van Dijk, T. A. (1994). Critical discourse analysis. In D. Schiffrin, D. Tannen, H. E. Hamilton (Eds.), *Handbook of Discourse Analysis* (pp. 352-371). Oxford: Blackwell Publishing.
- Van Hulst, M., & Yanow, D. (2016). From policy "frames" to "framing" theorizing a more dynamic, political approach. *The American Review of Public Administration*, 46(1), 92-112. <https://doi.org/10.1177/0275074014533142>.
- Venturini, G., Hansen, M., & Andersen, P. D. (2019). Linking narratives and energy system modelling in transport scenarios: A participatory perspective from Denmark. *Energy Research & Social Science*, 52, 204-220. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.01.019>.
- VGF. (2020). *VGF-Aktuell*. <https://www.vgf-ffm.de>.
- Victor, D. G. (2004). *The collapse of the Kyoto protocol and the struggle to slow global warming*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Vigar, G. (2001). Reappraising UK transport policy 1950-99: the myth of 'mono-modality' and the nature of 'paradigm shifts'. *Planning Perspectives*, 16(3), 269-291. <https://doi.org/10.1080/02665430152469593>.
- Vigar, G. (2002). *The politics of mobility: Transport, the environment, and public policy*. London: Spon Press.

- Vigar, G. (2013). *The politics of mobility: Transport planning, the environment and public policy*. Abingdon: Routledge.
- Vogeler, C. S., & Bandelow, N. C. (2018). Mutual and self perceptions of opposing advocacy coalitions: Devil shift and angel shift in a German policy subsystem. *Review of Policy Research*, 35(5), 717-732. <https://doi.org/10.1111/ropr.12299>.
- Vosniadou, S., Vamvakoussi, X., & Skopeliti, I. (2008). The framework theory approach to the problem of conceptual change. In S. Vosniadou (Ed.), *International handbook of research on conceptual change* (pp. 3-34). New York: Routledge.
- Wei, H.-H., Liu, M., Skibniewski, M. J., & Balali, V. (2016). Conflict and consensus in stakeholder attitudes toward sustainable transport projects in China: An empirical investigation. *Habitat International*, 53, 473-484. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.12.021>.
- Weible, C. M. (2005a). *An advocacy coalition framework approach to explaining stakeholder conflict over California's Marine Life Protection Act*. University of California: Davis.
- Weible, C. M. (2005b). Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An advocacy coalition approach to policy networks. *Political Research Quarterly*, 58(3), 461-475. <https://doi.org/10.1177/106591290505800308>.
- Weible, C. M. (2007). An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 95-117. <https://doi.org/10.1093/jopart/muj015>.
- Weible, C. M. (2008). Expert-based information and policy subsystems: a review and synthesis. *Policy Studies Journal*, 36(4), 615-635. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00287.x>.
- Weible, C. M., Heikkila, T., & Pierce, J. (2018). Understanding rationales for collaboration in high-intensity policy conflicts. *Journal of Public Policy*, 38(1), 1-25. <https://doi.org/10.1017/S0143814X16000301>.
- Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. *Policy & Politics*, 46(2), 325-343. <https://doi.org/10.1332/030557318X15230061739399>.
- Weible, C. M., Ingold, K., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & Jenkins-Smith, H. C. (2019). Sharpening Advocacy Coalitions. *Policy Studies Journal*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/psj.12360>.
- Weible, C. M., Ingold, K., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & Jenkins-Smith, H. C. (2020). Sharpening advocacy coalitions. *Policy Studies Journal*, 48(4), 1054-1081. <https://doi.org/10.1111/psj.12360>.
- Weible, C. M., & Jenkins-Smith, H. C. (2016). The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. In G. Peters, P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 15-34). New York, NY: Springer.
- Weible, C. M., & Nohrstedt, D. (2012). Coalitions, learning and policy change. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu (Eds.), *Routledge handbook of public policy* (pp. 125-137) New York, NY: Routledge.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2005). Comparing policy networks: Marine protected areas in California. *Policy Studies Journal*, 33(2), 181-201. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00101.x>.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & DeLeon, P. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction

- to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & Lubell, M. (2004). A comparison of a collaborative and top-down approach to the use of science in policy: Establishing marine protected areas in California. *Policy Studies Journal*, 32(2), 187-207.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2004.00060.x>.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>.
- Wellstead, A. (2017). Plus ça change, plus c'est la même chose? A review of Paul Sabatier's "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy Sciences*, 50(4), 549-561.
<https://doi.org/10.1007/s11077-017-9307ä-z>.
- Wenzelburger, G., & Zohlnhöfer, R. (2015). *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS
- Williams, J. (2017). Lost in translation: Translating low carbon experiments into new spatial contexts viewed through the mobile-transitions lens. *Journal of Cleaner Production*, 169, 191-203. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.03.236>.
- Willing, C., Brandt, T., & Neumann, D. (2017). Intermodal mobility. *Business & Information Systems Engineering*, 59(3), 173-179. <https://doi.org/10.1007/s12599-017-0471-7>.
- Wirtschaftsförderung Frankfurt GmbH. (2011). *Elektromobilität im Jahr 2025 in Frankfurt am Main „Vision und Strategie“*. http://www.frankfurtemobil.de/files/elektromobilität_im_jahr_2025_in_frankfurt_am_main.pdf.
- Witting, A., & Dudley, G. (2020). A long-term perspective on entrepreneurial strategies and their impact on British road policy. *European Policy Analysis*, (6)1, 58-76..
<https://doi.org/10.1002/epa2.1070>.
- Wipperling, A. (2006). *Protestparteien in Regierungsverantwortung Die Grünen, die Alternative Liste, die STATT Partei und die SchillPartei in ihrer ersten Legislaturperiode als kleine Koalitionspartner*. Potsdam: Publikationsserver der Universität Potsdam.
- Yagci, A. H. (2019). Policy knowledge, collective action and advocacy coalitions: Regulating GMOs in Turkey. *Journal of European Public Policy*, 26(6), 927-945.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1509884>.
- Yago, G. (1984). *The decline of transit: Urban transportation in German and US cities, 1900-1970*. Cambridge/ New York: Cambridge University Press.
- Yanow, D. (1995). Practices of policy interpretation, *Policy Sciences* (28)2, 111-126.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yanow, D., & Schwartz-Shea, P. (2015). *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. London: Routledge.
- Yanow, D., & Van der Haar, M. (2013). People out of place: Allochthony and autochthony in the Netherlands' identity discourse: Metaphors and categories in action. *Journal of International Relations and Development*, 16(2), 227-261.
<https://doi.org/10.1057/jird.2012.13>.
- Yeo, T. (2006). *Reducing carbon emissions from transport: Ninth report of session 2005-06*: Stationery Office.
- Yuana, S. L., Sengers, F., Boon, W., Hajer, M. A., & Raven, R. (2020). A dramaturgy of critical moments in transition: Understanding the dynamics of conflict in socio-political change. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 37, 156-170.
<https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.08.009>.

- Zafonte, M., & Sabatier, P. (1998). Shared beliefs and imposed interdependencies as determinants of ally networks in overlapping subsystems. *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 473-505. <https://doi.org/10.1177/0951692898010004005>.
- Zafonte, M., & Sabatier, P. (2004). Short-term versus long-term coalitions in the policy process: Automotive pollution control, 1963–1989. *Policy Studies Journal*, 32(1), 75-107. <https://doi.org/10.1111/j.0190-292X.2004.00054.x>.
- Zahariadis, N. (1995). *Markets, states, and public policy: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and choice in public policy: Political decision-making in modern democracies*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Zahariadis, N. (2016a). Bounded rationality and garbage can models of policy-making. In G. Peters, P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 155-174). London: Palgrave Macmillan.
- Zahariadis, N. (2016b). Delphic oracles: Ambiguity, institutions, and multiple streams. *Policy Sciences*. (49)1, 3-12. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9243-3>.
- Zawieska, J., & Pieriegud, J. (2018). Smart city as a tool for sustainable mobility and transport decarbonisation. *Transport Policy*, 63, 39-50. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.11.004>.
- Zeigermann, U., Kammerer, M., & Böcher, M. *Coordinating climate change mitigation policies in rural Germany: A comparative policy network analysis of 32 districts in two Laender*. Paper prepared for the 14th General Conference, Panel: Complexity and Multiplexity: Exploring subnational climate policy networks.
- Zemlin, B. (2005). *Das Entscheidungsverhalten bei der Verkehrsmittelwahl*: Köln: Eul Verlag.
- Zohlnhöfer, R. (2003). Partisan politics, party competition and veto players: German economic policy in the Kohl era. *Journal of Public Policy*, (23)2, 123-156. <https://doi.org/10.1017/S0143814X03003064>.
- Zohlnhöfer, R., Herweg, N., & Rüb, F. (2015). Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction. *European Journal of Political Research*, 54(3), 412-418. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12102>.

Anhang

Fragebogen



Fragebogen zum Forschungsprojekt „QuartierMobil“ der Leitinitiative Zukunftsstadt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)

Allgemeine Angaben

Bitte beantworten Sie die nachfolgenden Fragen aus Ihrer eigenen Perspektive. Im Rahmen der verkehrsplanerischen Entwicklung des Quartiers Bornheim nehmen Sie und die Organisation/ Institution/Gruppe, der Sie angehören, eine wichtige Rolle ein.

Name Ihrer Dienststelle / Organisation / Gruppe:

Name der Person, die den Fragebogen ausfüllt:

E-Mail:

Teil A:

Grundlegende Fragen

Informationen zu Beginn des Forschungsprojekts

Das Forschungsprojekt „QuartierMobil“ wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen der „Umsetzung Leitinitiative Zukunftsstadt“ gefördert. Es befasst sich aus einer quartiersbezogenen Perspektive mit den Handlungsmöglichkeiten zur Entwicklung urbaner Mobilität.

1. Ist Ihnen das Forschungsprojekt „QuartierMobil“ bekannt?

Ja	Nein	keine Angabe

Am 09. Juni 2018 fand im Gemeindehaus der evangelischen Kirchengemeinde in Bornheim die Auftaktveranstaltung des Forschungsprojekts „QuartierMobil“ statt. In diesem Rahmen wurde darüber diskutiert, wie das Zusammenleben in Bornheim mit Blick auf die Handlungsmöglichkeiten zur verkehrsplanerischen Entwicklung urbaner Mobilität zukünftig aussehen könnte.

2. Haben Sie von der Auftaktveranstaltung gewusst?

Ja	Nein	keine Angabe

3. Haben Sie an der Auftaktveranstaltung teilgenommen?

Ja	Nein	keine Angabe

4. Warum haben Sie an der Auftaktveranstaltung teilgenommen / nicht teilgenommen?

5. Bitte kreuzen Sie an, inwiefern Sie mit der folgenden Aussage übereinstimmen: **Eine umweltorientierte Entwicklung des Verkehrs in Bornheim soll vorangetrieben werden.** Geben Sie den Grad Ihrer Übereinstimmung zunächst unabhängig davon an, wie eine mögliche verkehrsplanerische Entwicklung konkret aussehen könnte.

volle Übereinstimmung	große Übereinstimmung	teilweise Übereinstimmung	wenig Übereinstimmung	keine Übereinstimmung	keine Angabe

Teil B:**Die Rolle von Akteuren und Akteurskonstellationen im laufenden Prozess der verkehrsplanerischen Entwicklung Bornheims****Intensität des Kontakts mit anderen Akteuren**

6. Die nachfolgende Liste setzt sich aus verschiedenen Akteuren zusammen, die eine wichtige Rolle im Prozess der verkehrsplanerischen Entwicklung Bornheims einnehmen. Bitte kreuzen Sie an, wie intensiv Sie nach eigenem Ermessen mit den anderen Akteuren auf der Liste zusammengearbeitet haben, ungeachtet davon, ob Sie mit diesen Akteuren inhaltlich übereinstimmen.

Akteure		sehr intensiv	intensiv	teilweise intensiv	weniger intensiv	nicht intensiv	keine Angabe
Planende Ämter und Institutionen							
Heiko Hof	(Amt für Straßenbau und Erschließung, 66.32.1)						
Michaela Kraft	(Amt für Straßenbau und Erschließung, 66AL)						
Hubert Lang	(Amt für Straßenbau und Erschließung, 66.32.1)						
Renate Friedrich	(Grünflächenamt, 67.11)						
Mona Winkelmann	(Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung)						
Jens Wöbbeking	(Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung)						
Johannes Böff	(Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung)						
Michael Hootz	(Stadtplanungsamt, 61.O3)						
Dorothee Allekotte	(Straßenverkehrsamt, 36.3)						
Holger Reich	(traffiQ)						
Lara Mohr	(Umweltamt, 79.21)						
Lydia Specht	(Umweltamt, 79.23)						
Jürgen Tiesler	(VGF)						
Ortsbeirat 4							
Herrmann Steib	(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)						
Daruis Shafiei-Mehryar	(SPD)						
Sabine Rosenthal	(SPD)						
Ortrud Seifert	(SPD)						
Volker Wolf	(SPD)						
Martin Ried	(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)						
Blanka Bundschuh	(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)						
Katharina Seip	(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)						
Bodo Pfaff-Greifenhagen	(CDU)						
Sabine Fischer	(CDU)						
Viktorija Stojak	(CDU)						
Ömer Zengin	(CDU)						
Pearl Hahn	(DIE LINKE)						
Volker Marx	(DIE LINKE)						
Peter Thoma	(FDP)						
Matthias Baumgardt	(ÖkoLinX-ARL)						
Michael Roscher	(BFF)						
Peter Schmidt	(dFfm)						

Inhaltliche Übereinstimmung mit anderen Akteuren

7. Die nachfolgende Akteursliste stimmt mit der vorherigen Akteursliste überein. Bitte kreuzen Sie an, inwiefern Sie mit den Akteuren auf der Liste – mit Blick auf das Vorantreiben der nachhaltigen Mobilitätsentwicklung in Bornheim – inhaltlich übereinstimmen.

Akteure		volle Übereinstimmung	große Übereinstimmung	teilweise Übereinstimmung	wenig Übereinstimmung	keine Übereinstimmung	keine Angabe
Planende Ämter und Institutionen							
Heiko Hof	(Amt für Straßenbau und Erschließung, 66.32.1)						
Michaela Kraft	(Amt für Straßenbau und Erschließung, 66AL)						
Hubert Lang	(Amt für Straßenbau und Erschließung, 66.32.1)						
Renate Friedrich	(Grünflächenamt, 67.11)						
Mona Winkelmann	(Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung)						
Jens Wöbbecking	(Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung)						
Michael Hootz	(Stadtplanungsamt, 61.O3)						
Dorothee Allekotte	(Straßenverkehrsamt, 36.3)						
Holger Reich	(traffiQ)						
Lara Mohr	(Umweltamt, 79.21)						
Lydia Specht	(Umweltamt, 79.23)						
Jürgen Tiesler	(VGF)						
Ortsbeirat 4							
Herrmann Steib	(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)						
Daruis Shafiei-Mehryar	(SPD)						
Sabine Rosenthal	(SPD)						
Dr. Ortrud Seifert	(SPD)						
Volker Wolf	(SPD)						
Dr. Martin Ried	(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)						
Blanka Bundschuh	(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)						
Katharina Seip	(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)						
Bodo Pfaff-Greifenhagen	(CDU)						
Sabine Fischer	(CDU)						
Viktorija Stojak	(CDU)						
Ömer Zengin	(CDU)						
Pearl Hahn	(DIE LINKE)						
Volker Marx	(DIE LINKE)						
Peter Thoma	(FDP)						
Matthias Baumgardt	(ÖkoLinX-ARL)						
Michael Roscher	(BFF)						
Peter Schmidt	(dFfm)						

Akteure		volle Überein- stimmung	große Überein- stimmung	teilweise Überein- stimmung	wenig Überein- stimmung	keine Überein- stimmung	keine Angabe
Weitere Akteure							
Heidi Breuer	(Businitiative Bornheim)						
Dr. Stefanie Brauer-Noss	(Ev. Kirchengemeinde Frankfurt/Main Bornheim)						
Florian Leclerc	(Frankfurter Rundschau)						
Franz Steul	(Gewerbeverein)						
Alexander Timme	(Gewerbeverein)						
Prof. Dr. Martin Lanzendorf	(Goethe-Universität Frankfurt)						
Franziska Kirschner	(Goethe-Universität Frankfurt)						
Stefanie Schwerdtfeger	(Goethe-Universität Frankfurt)						
Margit Martin-Marx	(MU-KI-VA e.V.)						
Dr. Michael Frehn	(Planersocietät)						
Kevin Hillen	(Planersocietät)						
Manuel Weiß	(Planersocietät)						
Marlene Haas	(Stadtteilnetzwerkerin)						
Heinrich Trosch	(Seniorenbeirat)						

Teil C: Ermittlung stichhaltiger Bereiche der Zustimmung und der Ablehnung (Positionen Ihrer Organisation)

Nachfolgend finden Sie zwei Tabellen vor. Die erste Tabelle beinhaltet einige beispielhafte Themenschwerpunkte der verkehrsplanerischen Entwicklung. Die zweite Tabelle setzt sich aus möglichen Maßnahmen für die umweltorientierte Verkehrsentwicklung des Quartiers Bornheim zusammen.

8 Bitte geben Sie Ihren Zustimmungsgrad zu den aufgeführten **beispielhaften Themenschwerpunkten und möglichen Maßnahmen zum heutigen Zeitpunkt** an.

8.1 Beispielhafte Themenschwerpunkte

Beispielhafte Themenschwerpunkte	volle Übereinstimmung	große Übereinstimmung	teilweise Übereinstimmung	wenig Übereinstimmung	keine Übereinstimmung	keine Angabe
Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) soll gefördert werden.						
Das stadtteilweite Parkraummanagement soll vorangetrieben werden.						
Die Aufenthaltsqualität im Straßenraum soll verbessert werden.						
Der Radverkehr soll gefördert werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das stadtteilweite nachhaltige Logistikkonzept (durch Kurier-, Express- und Paketdienste) auf der „Letzten Meile“ soll vorangetrieben werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Begrünung im Straßenraum soll vorangetrieben werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Fußverkehr soll gefördert werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8.2 Mögliche Maßnahmen

Mögliche Maßnahmen	volle Übereinstimmung	große Übereinstimmung	teilweise Übereinstimmung	wenig Übereinstimmung	keine Übereinstimmung	keine Angabe
Es sollen Fahrradabstellanlagen zur Verfügung gestellt werden.						
Es sollen Quartiersbusse als Ergänzung zum bestehenden ÖPNV-Angebot eingeführt werden.						
Es sollen Parkraumgebühren erhoben werden.						
Es sollen Mikro-Depots geschaffen werden, die eine nachhaltige Paketzustellung ermöglichen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Werte

Die folgende Frage bezieht sich auf ein etabliertes Konzept aus der Politikwissenschaft und ist nicht unmittelbar auf die verkehrsplanerische Entwicklung Bornheims bezogen. Bitte beantworten diese Frage nach Ihrer persönlichen Einschätzung.

10. Bitte kreuzen Sie an, wie wichtig Ihnen die nachfolgenden Werte sind.

Werte	sehr wichtig	wichtig	teilweise wichtig	weniger wichtig	nicht wichtig	keine Angabe
Individuelle Freiheit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Umweltschutz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Soziale Gerechtigkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirtschaftliches Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Teil D:

Regionale / Parteiliche Verbundenheit

Abschließend folgen noch drei Fragen zu Ihrer regionalen und parteilichen Verbundenheit. Bitte beantworten Sie diese Fragen aus Ihrer eigenen Perspektive.

11. Bitte kreuzen Sie an, wie sehr Sie sich mit dem Quartier Bornheim verbunden fühlen.

sehr verbunden	verbunden	teilweise verbunden	weniger verbunden	nicht verbunden	keine Angabe
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Bitte kreuzen Sie an, wie sehr Sie sich mit der Stadt Frankfurt am Main verbunden fühlen.

sehr verbunden	verbunden	teilweise verbunden	weniger verbunden	nicht verbunden	keine Angabe
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Bitte kreuzen Sie an, wie sehr Sie sich mit folgenden Parteien auf kommunaler Ebene verbunden fühlen.

Partei	sehr verbunden	verbunden	teilweise verbunden	weniger verbunden	nicht verbunden	keine Angabe
CDU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SPD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
AfD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DIE LINKE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FDP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BFF	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DIE FRAKTION	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
dFfm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ÖkoLinX-ARL	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Abschluss der Umfrage zur verkehrsplanerischen Entwicklung Bornheims

Damit sind Sie am Ende der Befragung angelangt. Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung.

Wir freuen uns, dass Sie sich die Zeit genommen haben. Ihre Antworten sind für unsere Forschung von großer Bedeutung. Wenn Sie über Entwicklungen und Ergebnisse mit Blick auf das Projekt „QuartierMobil“ auf dem Laufenden bleiben möchten, finden Sie weitere Informationen unter anderem auf folgender Website: <https://quartiermobil-bornheim.de>

Bitte legen Sie den ausgefüllten Fragebogen in den beigelegten frankierten Rückumschlag und lassen uns diesen postalisch zukommen.



j.rychlik@tu-braunschweig.de
Bienroder Weg 97
38106 Braunschweig
+49 (0)531 391 8909

Die Durchführung von Interviews zur Gewinnung von Hintergrundinformationen

Die Untersuchung der verkehrspolitischen Wandlungsprozesse der Stadt Frankfurt am Main stützt sich neben Archivdaten des parlamentarischen Informationssystems auf eine Medienanalyse, eine Dokumentanalyse und einen Fragebogen. Das auf diese Weise erhobene Datenmaterial wurde durch 12 semistrukturierte Experteninterviews gestützt. Die Schwierigkeit, wann eine Person als Experte ausgewiesen wird, ergab sich sowohl für den Fragebogen als auch für die Interviews. Zwar betont das ACF die Rolle „*individueller Experten*“ (Hassenteufel & Genieys, 2020, p. 4), dennoch hat Sabatier ursprünglich den Begriff „Eliten“ verwendet und – ausgehend von Putnam – ihre normativen und kognitiven Orientierungen erfasst (Sabatier, 1988, p. 144). In neueren Beiträgen wird vorwiegend untersucht, wie „Experten“ oder „expertengestützte Informationen“ den politischen Prozess beeinflussen (Funke et al., 2020, p. 2; Weible, 2008, p. 616 ff). Ohne die Veränderungen des Begriffs in den verschiedenen Anwendungen des ACF abschließend zu rekonstruieren, wird mit Blick auf dessen unterschiedliche Verwendung nachfolgend anhand selbst gewählter Kriterien, die sich an dem Fallbeispiel orientieren, dargelegt, wann eine Person als Experte bezeichnet wurde. Die ausgewählten Interviewteilnehmer galten als Spezialist, wenn sie seit mindestens zehn Jahren beruflich in die Entwicklung der Verkehrslage der Metropolregion Rhein-Main eingebunden waren und dementsprechend über ein großes Fachwissen darüber verfügten, wie sich die Bildung von Koalitionen entwickelt hat. Insgesamt fanden 11 der 12 Interviews vor Ort und ein Interview telefonisch statt. Alle Interviews wurden im Jahr 2018 durchgeführt. Ausgehend von dem breiten Akteurskreis, den das ACF berücksichtigt, verteilen sich die Interviews wie folgt:

Experteninterview	Organisation/Partei	Sektor
01	Referat Mobilitäts- und Verkehrsentwicklung	Verkehr
02	Regionalverband Rhein-Main	Verkehr
03	HOLM (House of Logistics and Mobility)	Verkehr
04	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie und Wohnen	Verkehr
05	RMV	Verkehr
06	DUH	Umwelt
07	VCD	Umwelt
08	BUND	Umwelt
09	Bündnis 90/Die Grünen	Umwelt
10	IHK	Wirtschaft
11	ADAC	Wirtschaft
12	Mobileeee GmbH	Wirtschaft

Obwohl die Anzahl von insgesamt 12 durchgeführten Interviews keine repräsentative Stichprobe darstellt, bildet die Zusammenstellung der Befragten ein breites Spektrum an Perspektiven und Blickwinkeln ab. Die Dauer der Interviews variierte stark zwischen etwa einer und zwei Stunden je nach Ort, an dem sie durchgeführt wurden. Vier der Befragten wollten auf ihren Wunsch hin zu Hause interviewt werden. Die Gespräche, die in den privaten Räumlichkeiten der Befragten stattfanden, dauerten im Schnitt eine Stunde länger, da das im Vorfeld angegebene Zeitfenster von einer Stunde – im Gegensatz zu den Gesprächen, die am Arbeitsplatz durchgeführt wurden – deutlich überschritten wurde. Dennoch wurde darauf verzichtet, die Interviews nach Ablauf der angekündigten Zeit abubrechen, da weitere Informationen preisgegeben wurden, die auch für das Forschungsinteresse als wichtig erachtet wurden. In den Interviews wurden nur folgende zwei gestellt, um an Informationen über die Bildung von Koalitionen im Transformationsprozess der Verkehrspolitik zu gelangen. Sie lauteten:

Fragen zur Koalitionsbildung

- 1. Wie hat sich die Verkehrspolitik in Frankfurt entwickelt?*
- 2. Gibt es Akteure mit ähnlichen Ideen zur Verkehrsentwicklung, mit denen Sie zusammenarbeiten?*
- 3. Welche Akteure vertreten gegensätzliche Ziele oder Ideen zur Verkehrsentwicklung?*

Der weitere Verlauf der Interviews orientierte sich an einem explorativen Vorgehen. Das Ziel war es, Vertrauen zu den Interviewpartnern aufzubauen, um an weiterführende Hintergrundinformationen zu gelangen, mit denen die Ergebnisse der anderen Datensätze ergänzt und vertiefend diskutiert werden sollten. Dafür wurden mit den Interviewpartnern unter anderem erste Zwischenergebnisse, wie die Grafiken über die Diskurslandschaft mit einem ehrlichen Interesse an den Ansichten des Gegenübers diskutiert. Zu Beginn wurden die Interviewpartner darüber informiert, dass alle Informationen vertrau-

lich behandelt werden. Auch wurde ihnen versichert, dass anhand der gegebenen Antworten kein Rückschluss auf ihre Person möglich sein würde. Im Vorfeld wurden die Befragten darüber in Kenntnis gesetzt, dass die Interviews als Teil des Forschungsprojekts „QuartierMobil“ durchgeführt werden, dessen Ziel darin bestehe, sozial-ökologische Ungleichheiten in der kommunalen Verkehrspolitik abzubauen. Die Entscheidung, den verkehrspolitischen Wandel – vor dem Hintergrund der projektbezogenen Zielsetzung – als „sozial-ökologisch“ zu framen, wurde getroffen, um dem Gütekriterium der Transparenz gerecht zu werden. Allerdings ging die Offenheit mit dem Risiko einher, die Teilnehmer könnten annehmen, ihre Antworten würden nur verwendet, um das normative Ziel zu legitimieren, den umweltorientierten Wandel der Verkehrspolitik voranzutreiben. Um zu vermeiden, dass ich weder als „Verbündete“ noch als „Gegnerin“ wahrgenommen werde und die Interviewteilnehmer daher eine sozial erwünschte, statt eine von ihnen für wahr gehaltene Antwort geben, betonte ich meine geografische Entfernung zur Stadt Frankfurt, mein wissenschaftliches Interesse und meine kaum vorhandene Beteiligung an der Diskussion vor Ort.

Selbstständigkeitserklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die Dissertation „I hope someday you'll join us: Gruppenidentitäten bei der Bildung von Advocacy-Koalitionen in der Frankfurter Verkehrspolitik“ selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Die Stellen meiner Arbeit, die dem Wortlaut oder dem Sinne nach anderen Werken und Quellen, einschließlich Quellen aus dem Internet, entnommen sind, habe ich in jedem Fall unter Angabe der Quelle deutlich als Entlehnung kenntlich gemacht. Das selbe gilt sinngemäß für Tabellen, Karten und Abbildungen.

A handwritten signature in black ink on a light gray rectangular background. The signature is written in a cursive, slightly stylized script and reads "J. Ryckli".